

**DUE DATE SLIP****GOVT. COLLEGE, LIBRARY****KOTA (Raj )**

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE



# भारतीय शासन और राजनीति

डॉ० जे० ए० एल० नोहा,  
एम० ए, एल एल० बी०, पी एच० डी० (विक्रम)



भारतीय शासन  
और  
राजनीति

---

*Published by Madhya Pradesh Hindi Granth Academy  
under the Centrally Sponsored Scheme of Production  
of Books and literature in regional languages  
at the University level, of the Government  
of India in the Ministry of Education  
and Social Welfare (Department of  
Culture), New Delhi.*



# भारतीय शासन और राजनीति

डॉ० जे० ए० एल० नोहा,  
एम० ए०, एल० एल० बी०, पी० एच० डी०  
विभागाध्यक्ष एवं प्राध्यापक, राजनीति विभाग,  
इन्दौर विश्विचयन महाविद्यालय, इन्दौर, म० प्र०



प्रकाशक हिन्दी ग्रन्थ अकादमी • भोपाल



# भारतीय शास्त्र और राजनीति

---

प्रकाशक

मध्यप्रदेश हिन्दी ग्रन्थ प्रकाशनी,  
६७, मालवीयनगर, भोपाल



मध्यप्रदेश हिन्दी ग्रन्थ प्रकाशनी,



प्रथम संस्करण

१९७३



मूल्य

पुस्तकालय संस्करण १२ रुपये ५० पैसे

साधारण संस्करण १० रुपये ५० पैसे



मुद्रक

पर्वतीय मुद्रणालय

१८ राय रामचरण दास रोड, इलाहाबाद-



## प्रस्तावना

डा० जे० ए० एल० नोहा द्वारा लिखित “भारतीय शासन और राजनीति” वस्तुतः भारतीय संविधान एवं उसके प्रयोगात्मक पक्ष से संबंधित ग्रन्थ है। भारतीय जनतंत्र में बालिंग मात्र को मताधिकार प्राप्त है। वैचारिक अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के साथ मिलकर इस निर्वाचनाधिकार ने अनेक राजनीतिक पार्टियों को अस्तित्व में ला दिया है और प्रत्येक दल को संविधान की सीमा के भीतर कार्य करने की पूरी स्वतंत्रता है। हमारा संविधान स्वयं विरोधी पक्ष को न केवल सहन करता है, अपितु उसे शासन का सजग प्रहरी भी मानता है। इस दृष्टि से विभिन्न राजनीतिक विश्वासों और भावों के बीच चलने वाले भारतीय शासन के कई मनोरंजक पहलू हैं। डॉ० नोहा की पुस्तक इन सब पर प्रकाश डालती है।

भारतीय संविधान इंग्लैंड और अमेरिका के संविधानों के श्रेष्ठ भागों को लेकर बना है। ये संविधान कई सीधों से परीक्षित और प्रयुक्त होते आये हैं। इंग्लैंड का संविधान तो विश्व का प्राचीनतम संविधान माना जाता है। अनेक लोगों को इस बात पर आपत्ति है कि भारतीय संविधान किन्हीं अन्य संविधानों का पिछला भाग बनकर क्यों रहे। कभी कभी तो यह विरोध काफी प्रबुद्ध वर्ग की ओर से आता है। हमारे संविधान में विधायिका, पालिका और न्यायिक शक्ति के बीच संतुलन बनाये रखने का प्रयत्न किया गया है। इनमें कोई किसी से घटकर नहीं है। किंतु कभी-कभी इनके बीच भी संघर्ष की स्थिति आ जाती है। वंको के राष्ट्रीयकरण और मुल्की कानून के न्यायिक फैसलों एवं नदी योजना विवादों ने इस बात को और भी उजागर कर दिया है। जनमत के दबाव के कारण भी संविधान में संशोधन हुए हैं और स्वाभाविक है, कि उससे सब पक्ष सन्तुष्ट। नहो कोई संविधान स्वयं पूर्ण नहीं होता और न कोई शासन प्रणाली ही सर्वथा निर्दोष हो सकती है। फिर भी भारतीय शासन अर्थात् संविधान और उसके उद्देश्य निम्नतम विवादास्पद अचलों को छूते हैं। देश के प्रायः सभी राजनीतिक दल जनतंत्र में विश्वास रखते हैं। पंचसाला निर्वाचन के मापदण्ड हैं जिनसे इन दलों की शक्ति और प्रभाव का मूल्यांकन होता रहता है। जनतंत्रीय प्रणाली के प्रति समर्पित होने के कारण ही इस देश को स्वतंत्रता के बाद स्थायी एवं सुदृढ़ सरकार मिल सकी है। शायद भारत ही एकमात्र विकासमान देश है जिसमें क्रान्तिकारी राजनीतिक परिवर्तन नहीं हुए और न कभी कोई ऐसा आन्दोलन हुआ, जिससे जनतंत्र की



नीच हिली हो, इस देश की परम्परा, विधान-निर्माताओं की सूझ-बूझ, शासन चलानेवालों की व्यावहारिक दक्षता, जनता की सहिष्णुता और भावप्रियता इन सब बातों को, इस बात का संयुक्त योग मिलना चाहिए। भारत के साथ स्वातंत्र्य सितिज पर उदित हुए प्रायः प्रत्येक देश को सैनिक शासन का स्वागत करना पड़ा। इस देश में प्रजातन्त्र की जड़ें बहुत गहरी हैं। जब इस देश में राजतन्त्र था तो भी उसके नियामक सिद्धान्तों में प्रजातन्त्र के लोक-कल्याणकारी तत्व बहुत कुछ समाहित थे। इसलिए इस देश में राजतन्त्र का स्थान लेने के लिए प्रजातन्त्र को नरबलि नहीं देनी पड़ी।

भारतीय संविधान, केवल शासकोत्तरा राजनीतिज्ञों के मार्गदर्शन के लिये ही नहीं, बल्कि भारत के प्रत्येक नागरिक के विभिन्न-अधिकारों की दृष्टि से आवश्यक है। प्रस्तुत अध्ययन में, जिसका शीर्षक 'भारतीय शासन और राजनीति' है, भारत के संविधान के अंतर्गत सघ सघ राज्य सरकारों के स्वरूप संगठन, और कार्यों, संसद में प्रतिपक्ष दलों की भूमिका, नागरिकों के मूल अधिकारों, महत्वादाओं की भारतीय जनतन्त्र में भूमिका, आदि सामयिक महत्त्व, भारतीय शासन एवं राजनीति की कृत्रियों की व्याख्या करते हुए, उनको दूर करने के लिए रचनात्मक सुझाव दिये गये हैं।

तथापि, यह स्मरण रखना आवश्यक होगा कि मूलतः भारतीय संविधान के दायरे में ही, भविष्य में, भारत प्रगति कर सकता है और विश्व में बड़े तथा समृद्धशाली राष्ट्रों में अपना उचित स्थान बना सकता है। यदि राष्ट्रीय प्रगति में रुकावटें आती हैं, तो जैसा डॉ० बी० आर० अश्वेदकर ने संविधान-निर्माण के समय कहा था, इसका कारण यह नहीं होगा कि संविधान बुरा है परन्तु यह कि मानव कुष्ट है।

इन सब बातों के प्रकाश में यदि हम वर्तमान भारतीय शासन-पद्धति और राजनीति का अध्ययन करें तो अनेकों मनोरंजक तथ्य सामने आवेंगे। डॉ० नौहा ने अपनी कृति में इन सब बातों पर खुले मन से विचार विधा है। उनकी यह कृति विश्वविद्यालयीन अध्ययन के क्षेत्र में महत्त्वपूर्ण योगदान है।

५. ८. ७७

( डॉ० प्रभुदयालु अग्निहोत्री )

संचालक

मध्यप्रदेश हिन्दी ग्रन्थ अकादमी



## विषयानुक्रमणिका

### प्रस्तावना

१. भारतीय संविधान का निर्माण तथा उसके मूल सिद्धान्त	१
२ नागरिकता	१३
३ नागरिकों के मूल अधिकार	२०
४ राज्य नीति-निर्देशक तत्व	५७
५ भारत में संसदात्मक प्रणाली	७२
६ भारत में संघवाद और संसदीय प्रजातंत्र	८४
७ संघीय कार्यपालिका :—	१०७
क—राष्ट्रपति,	... १११
ख—संघीय मंत्री परिषद	. १३७
८ संघीय संसद	१५३
९ संघीय कार्यपालिका एवं संसद के संबंध	१६०
१० भारतीय संसद में प्रतिपक्ष दल	२१४
११. भारतीय सर्वोच्च न्यायालय	२४३
१२ राज्य-सरकार	२६७
क—राज्यपाल,	... २६६
ख—राज्य-मंत्री-परिषद,	२७६
१३. राज्य-विधान मण्डल	२८५
१४. राज्य न्यायपालिका	३००
१५. <u>संघ तथा राज्य-संबंध</u>	३०७
१६ <u>लोक सेवा आयोग</u>	३२७
सदस्य ग्रन्थों, पत्रों, पत्रिकाओं की तालिका	३३३



## भारतीय संविधान का निर्माण तथा उसके मूल सिद्धान्त

स्वतंत्र भारत के संविधान का निर्माण-कार्य 'केबिनेट मिशन-योजना' के अन्तर्गत स्वतंत्रता प्राप्ति के नौ माह पूर्व आरम्भ हो गया था। संविधान सभा के सदस्यों का चुनाव, १९४६ में प्रांतीय विधान-सभाओं द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति के आधार पर किया गया। इस संविधान निर्मात्री सभा में कुल सदस्य-संख्या २९६ थी, जिसमें कांग्रेस के २०५, मुस्लिमलोग के ७३ और १८ स्वतंत्र प्रतिनिधि थे।

संविधान सभा का प्रथम अधिवेशन ९ दिसम्बर, १९४६ को डा० राज्जिदा-द सिन्हा की अध्यक्षता में सम्पन्न हुआ। तदुपरान्त ११ दिसम्बर, १९४६ को अधिवेशन में इस संविधान निर्मात्री सभा के स्थायी अध्यक्ष के पद पर स्वर्गीय डा० राजेन्द्र प्रसाद आसीन हुए। २२ जनवरी, १९४७ को संविधान सभा ने अपना उद्देश्य प्रस्ताव (Objectives Resolution) पारित किया। यह प्रस्ताव प० जवाहरलालजी नेहरू द्वारा प्रस्तुत किया गया। इसमें संविधान निर्माणार्थ पाँच सम्बन्धित उद्देश्यों की ओर संविधान निर्माताओं का ध्यान आकर्षित किया गया। वे उद्देश्य क्रमानुसार इस प्रकार थे —

१—भारत में स्वतंत्र एवं सार्वभौम गणराज्य की स्थापना और अपना संविधान निर्माण करना।

२—भारतीय सभ एवं सभ की इकाईयों (राज्यों) में समस्त सार्वभौम सत्ता का स्रोत जनता होगी।

३—भारत के समस्त निवासियों को (i) सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक न्याय (ii) पद, अवसर एवं कानून के समक्ष समानता तथा (iii) विचार, भाषण, अभिव्यक्ति और विश्वास रखने की स्वतंत्रता प्राप्त होगी।

४—अल्पसंख्यक, पिछड़े वर्गों तथा अनुसूचित जातियों के हितों की रक्षा के लिए व्यवस्था करना।



गया था, किन्तु इसमें भारत के सभी राजनीतिक दलों, वर्गों तथा विभिन्न हितों का पर्याप्त प्रतिनिधित्व था। भारतीय रियासतों के भी प्रतिनिधि इसमें सम्मिलित किये गये थे। इसने प्रतिरिक्त, चूँकि केवल कांग्रेस ही एक राष्ट्रीय दल था, और कांग्रेस को संविधान सभा के २६६ सदस्यों में से स्पष्ट बहुमत (२०५ स्थान) प्राप्त हुआ था, यह कहा जा सकता है कि कांग्रेस द्वारा संविधान-सभा में राष्ट्रीय हितों का व्याप्त प्रतिनिधित्व था। अतएव, संविधान-सभा ने जो संविधान पारित किया, उसको एक लोकतांत्रिक संविधान माना जा सकता है।

ब—यदि संविधान की प्रस्तावना के पहले और अन्तिम वाक्यों के उपयुक्त अंशों को जोड़ा जाये, तो यह स्पष्ट हो जायेगा कि मध्य संविधान की प्रस्तावना में इस विषय पर बल दिया गया है कि संविधान वास्तव में जनतांत्रिक है। प्रस्तावना के पहले वाक्य का उपयुक्त हिस्सा है—‘हम भारत के लोग’, और अन्तिम वाक्य का उपयुक्त हिस्सा है,—‘इस संविधान को स्वीकृत, निमित्त एवं आत्मार्पित करते हैं’, यदि इन दोनों हिस्सों को साय-साय जोड़ा जाये तो पूरा वाक्य इस प्रकार होगा—

‘हम भारत के लोग इस संविधान को स्वीकृत, निमित्त एवं आत्मार्पित करते हैं।’ दूसरे शब्दों में, भारतीय-संविधान भारतीय जनता का, जनता के लिए, जनता (जनता के प्रतिनिधियों) द्वारा निमित्त संविधान है। यह भारतीय जनता की सार्वभौमिकता को प्रतिबिम्बित करता है। अमरीकी-संविधान की प्रस्तावना के आरम्भ और अन्त में भी लगभग ऐसे ही शब्दों का प्रयोग किया गया है। अमेरिका के संविधान के प्रस्तावना के आरम्भ में ये शब्द, इस प्रकार हैं :—

‘हम अमरीका के लोग’, एवं अन्त में ‘इस अमरीकन संविधान को निर्दिष्ट एवं स्थापित करते हैं’। अमरीकी संविधान की प्रस्तावना के इन दोनों भागों को जोड़ा जाये तो वाक्य यह होगा :—

‘हम अमरीका के लोग, इस अमरीकी-संविधान को निर्दिष्ट एवं स्थापित करते हैं। अतः स्पष्ट रूप से यह अमरीकी-संविधान के लोकतांत्रिक स्वरूप का सूचक है।

इसने प्रतिरिक्त, भारतीय-संविधान द्वारा नागरिकों को ब्यस्क मताधिकार दिया गया है, और प्रत्येक नागरिक को ससद या किसी राज्य-विधान सभा के लिए उम्मीदवार के रूप में, चुनाव लड़ने का भी अधिकार है।

संविधान के अध्याय तीन में भारत के नागरिकों के सात मूल अधिकारों का उल्लेख है। ये अधिकार हैं—(१) समानता का अधिकार, (२) स्वतंत्रता का अधिकार, (३) शोषण के विरुद्ध अधिकार, (४) धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार, (५) सम्पत्ति का अधिकार, (६) सांस्कृतिक तथा शैक्षणिक अधिकार और (७) सर्व-



धार्मिक उपचारों का अधिकार। इन अधिकारों से भारत में राजनीतिक लोकतंत्र का आश्वानन प्राप्त है।

संविधान के अध्याय चार में विभिन्न धार्मिक सिद्धान्तों का उल्लेख है, जिनको राज्य-नीति निर्देशक तत्वों की सजा दी गयी है, क्योंकि भारत में केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों को अपने कार्यों में इन सिद्धान्तों के मार्ग दर्शन में चलना आवश्यक है। इनका उद्देश्य भारत में धार्मिक लोकतंत्र की स्थापना करना है, जिसमें किसी भी नागरिक के साथ सामाजिक तथा धार्मिक अन्याय नहीं होगा।

संक्षेप में, संविधान न केवल स्वयं लोकतांत्रिक है किन्तु इसका उद्देश्य भारत में लोकतंत्र की नींव को दृढ़ीकृत करना है।

प्रस्तावना में इस विषय पर बल दिया गया है कि संविधान का महत्वपूर्ण उद्देश्य भारत में एक सार्वभौम लोकतंत्रीय गणराज्य की स्थापना करना है। 'सार्वभौम' शब्द का प्रयोग किया जाना इस बात का द्योतक है कि भारत के अन्तरिक तथा वैदेशिक मामलों में भारत सरकार सार्वभौम तथा स्वतंत्र है। 'लोकतन्त्र' शब्द का प्रयोग इस बात का द्योतक है कि भारतीय-संविधान के अन्तर्गत सार्वभौमिकता जनता में निहित है। भारतीय जनता का, व्यक्त मताधिकार के आधार पर अपनी इच्छानुसार सरकार-निर्माण करने का स्वतंत्र अधिकार है, जो अन्तरिक तथा बाह्य दोनों मामलों में पूर्णतया सार्वभौम तथा स्वतंत्र होगी।

'गणतन्त्र' शब्द का उपयोग इस विषय पर प्रकाश डालता है, कि दो प्रकार की लोकतंत्रीय व्यवस्थाओं—बंगालुगत लोकतन्त्र तथा संसदीय गणतन्त्र, में से भारतीय-संविधान के अन्तर्गत लोकतंत्रीय गणतन्त्र को अपनाया गया है।

बंगालुगत लोकतंत्र के अन्तर्गत राष्ट्राध्यक्ष किसी विशिष्ट वक्ता का होता है, जो अपना पद बंगालुगत सिद्धान्त के आधार पर प्राप्त करता है, किन्तु राष्ट्राध्यक्ष के रूप में वह केवल नाममात्र का मानक होता है। उदाहरण स्वरूप इंग्लैंड में सर्वोच्च-पावन या लोकतांत्रिक-राजतन्त्र है, क्योंकि वहाँ के राष्ट्राध्यक्ष (सम्राट या सम्राज्ञी) को अपना पद बंगालुगत प्राप्त होता है।

लोकतंत्रीय-गणतन्त्र में राष्ट्राध्यक्ष का निर्वाचन जनता द्वारा प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में किया जाता है, अर्थात् संसदीय राज्य में राष्ट्राध्यक्ष को अपना पद जनता द्वारा उनके निर्वाचन के पत्र स्वरूप प्राप्त होता है। उदाहरण स्वरूप अमेरिका एक भारत में राष्ट्राध्यक्ष का निर्वाचन जनता करती है। अतएव भारत तथा अमेरिका दोनों गणतंत्र-राज्य हैं।

भारतीय-संविधान की प्रस्तावना में तब संविधान के अध्याय तीन में धर्म-निरपेक्ष राज्य के सिद्धान्त पर अप्रत्यक्ष रूप में बल दिया गया है। प्रस्तावना में भारत के समस्त नागरिकों की विभिन्न प्रकार की भक्तियों पर प्रकाश डाला गया है।



धर्म-निरपेक्ष राज्य के सन्दर्भ में, प्रस्तावना में उल्लेखित नागरिक के विपदास, धर्म तथा उपासना सम्बन्धी स्वतन्त्रता को ध्यान में रखना आवश्यक है। इसी प्रकार, संविधान के अध्याय तीन अनुच्छेद २५, २६, २७ और २८ के अन्तर्गत भारत में सभी व्यक्तियों को धार्मिक स्वतन्त्रता प्रदत्त की है। इसी प्रकार समानता के मूल अधिकार के सन्दर्भ में संविधान में यह प्रावधान किया गया है कि राज्य नागरिकों के मध्य धर्म, जाति, लिंग, जन्म स्थान, या इनमें से किसी आधार पर भेदभाव नहीं करेगा। धर्म, जाति, लिंग, जन्मस्थान के कारण किसी भी नागरिक को सार्वजनिक स्थानों, भोजनालयों, दुकान, बुझाई, तालाब, स्नानघाट तथा सार्वजनिक पूजा के स्थान के उपयोग से नहीं रोका जायेगा। शैक्षणिक तथा सांस्कृतिक अधिकारों के अन्तर्गत प्रत्येक धार्मिक सम्प्रदाय या उसकी किसी इकाई को धार्मिक संस्थाओं की स्थापना, पोषण एवं उनके प्रचार करने का और चल तथा अचल सम्पत्ति रखने और स्वामित्व का अधिकार है। इसके अतिरिक्त अल्पसंख्यकों को अपनी भाषा के सुरक्षित रखने का तथा शैक्षणिक संस्थाओं के स्थापित करने का अधिकार है।

वस्तुतः प्रस्तावना और संविधान के अध्याय तीन में, भारत में निवास करने वाले समस्त व्यक्तियों को, जो धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार प्राप्त है, उसको भारत में धर्म निरपेक्ष राज्य का ठोस आधार माना जा सकता है, क्योंकि धर्मनिरपेक्ष राज्य की सत्ता उस राज्य की दी जा सकती है, जिसमें सभी व्यक्तियों का समान रूप से धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार उपलब्ध है, अर्थात्, राज्य की दृष्टि में सभी धर्म समान हैं और सार्वजनिक मामलों का संचालन किसी विशिष्ट धर्म के सिद्धान्तानुसार न कर लोकतांत्रिक सिद्धान्तों पर किया जाये।

भारतीय संविधान की प्रस्तावना में तथा संविधान के अध्याय चार में, जिसमें विभिन्न राज्य-नीति-निर्देशक तत्वों का उल्लेख है, लोक-कल्याणकारी राज्य का विचार दृष्टिगोचर होता है। दूसरे शब्दों में, भारतीय संविधान के अन्तर्गत लोक कल्याणकारी राज्य के सिद्धान्त को मान्यता दी गई। मानव-जीवन के सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, एवं धार्मिक पक्ष महत्वपूर्ण होते हैं। अनुपम के व्यक्तिगत के सर्वांगीण विकास हेतु उसको जीवन के इन सभी महत्वपूर्ण पहलुओं के लिए सुविधाएँ उपलब्ध होनी चाहिये। लोक-कल्याणकारी राज्य का प्राथमिक उद्देश्य है कि मानव-जीवन के इन महत्वपूर्ण पहलुओं से संबंधित समस्त सुविधाओं के लिए प्रावधान करे, जिससे व्यक्ति का चहुँमुखी विकास हो सके।

भारतीय-संविधान की प्रस्तावना में समस्त नागरिकों को सामाजिक, राजनीतिक, तथा आर्थिक न्याय का आश्वासन दिया गया है। भारत के नागरिकों को जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में न्याय का आश्वासन दिया गया है। नागरिकों को जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में न्याय उपलब्ध करने के लिए संविधान में विशिष्ट प्रावधान



का उल्लेख है। सामाजिक न्याय का अर्थ है—सभी नागरिकों को सामाजिक क्षेत्र में समान अधिकार प्राप्त हो।

(१) सामाजिक न्याय का आश्वासन, जो संविधान की प्रस्तावना द्वारा दिया गया है, नागरिकों के समानता के मूल अधिकार पर आधारित है, जिसके अनुसार प्रत्येक व्यक्ति को वानून के द्वारा समान संरक्षण का अधिकार प्रदत्त किया गया है। इसके अनिर्दिष्ट, राज्य किसी नागरिक के विरुद्ध धर्म, वंश, जाति, लिंग, जन्म स्थान अथवा इनमें से किसी भी आधार पर भेदभाव नहीं करेगा। इसी प्रकार किसी भी नागरिक को केवल धर्म, वंश, जाति, लिंग, जन्म-स्थान, अथवा इनमें से किसी एक आधार पर, (क) दूकानों, सार्वजनिक भोजनालयों, होटलों, और सार्वजनिक मनोरंजन के स्थानों में प्रवेश करने से नहीं रोका जायेगा; (ख) पूर्ण या आंशिक आधार पर राज्यनिधि द्वारा बने हुए या जनता के लिए बनवाये गये कुम्हों, तालाबों, स्नानघाटों, सड़कों तथा सार्वजनिक स्थानों के उपयोग करने से नहीं रोका जायेगा।

समानता के अधिकार के अन्तर्गत प्रत्येक नागरिक को राज्य के अधीन किसी भी पद पर नियुक्त किये जाने के लिए समान अवसर प्राप्त होवे और किसी भी नागरिक के साथ धर्म, वंश, जाति, लिंग, उत्पत्ति या जन्म स्थान अथवा इनमें से किसी भी कारण से भेदभाव नहीं किया जा सकता है।

समानता के अधिकार के अन्तर्गत सामाजिक न्याय उपसब्ध करने के लिए यह भी प्रावधान किया गया है कि असम्यक्ता का अन्त कर दिया गया है और जो व्यक्ति असम्यक्ता से उत्पन्न किसी असम्यक्ता को लागू करता है, वह दण्ड का पात्र होगा।

(२) राजनीतिक न्याय का अर्थ है, सभी नागरिकों को राजनीतिक क्षेत्र में समान अधिकार प्राप्त हो। राजनीतिक न्याय का आश्वासन प्रस्तावना में दिया गया है; इसके व्यावहारिक स्वरूप मुख्यतः दो आधारों पर अवलम्बित है। ये आधार हैं—

(क) नागरिकों के विभिन्न मूल अधिकार, विशेषकर, स्वतंत्रता, तथा सार्वजनिक उपचारों के अधिकार और

(ख) प्रत्येक भारत के नागरिक को वयस्क मनाधिकार के सिद्धान्तानुसार मत देने के अधिकार। संक्षेप में भारत के प्रत्येक नागरिक को अपने विचारों की अभिव्यक्ति करने, संगठन बनाना।

भारतीय प्रदर्श के एक हिस्से से दूसरे हिस्से में जाने तथा अपनी पसन्द के प्रत्याशी के लिए मत देने की स्वतंत्रता है।

(३) आर्थिक न्याय का अर्थ है, कि आर्थिक क्षेत्र में सभी नागरिकों को समान अधिकार तथा अवसर प्राप्त हों। भारतीय नागरिकों को जो आर्थिक न्याय का आश्वासन संविधान की प्रस्तावना में दिया गया है, उसके क्रियान्वयन हेतु संविधान में तीन आधार हैं।



(क) समानता के अधिकार के अंतर्गत प्रत्येक नागरिक को राज्य के अधीन पद प्राप्त करने हेतु समान अधिकार प्राप्त है।

(ख) स्वतंत्रता के अधिकार के अंतर्गत प्रत्येक नागरिक को किसी भी व्यवसाय, वृत्ति व्यापार तथा घ घा करने की स्वतंत्रता है।

(ग) संविधान के अध्याय चार में वर्णित राज्य नीति निर्देशक तत्वों का उद्देश्य देश में प्रत्येक नागरिक को आर्थिक न्याय प्रदत्त करना है। उदाहरण स्वरूप ये राज्य नीति निर्देशक तत्व इस प्रकार हैं —

१—समस्त नागरिकों, पुरुषों तथा स्त्रियों को अपनी पर्याप्त जीविका अर्जन करने का अधिकार है,

२—समाज के भौतिक साधनों का स्वामित्व तथा नियन्त्रण इस प्रकार वितरित हो जिससे सामान्य रूप से जनहित समभव हो,

३—देश की आर्थिक व्यवस्था का संचालन इस प्रकार न हो, जिससे धन का केन्द्रीय करण होते हुए सामान्य हित को हानि पहुँचे,

४—पुरुष तथा स्त्री को समान कार्य के लिए समान वेतन प्राप्त हो,

५—श्रमिकों, (पुरुष एवं स्त्री) और कम आयु के बालकों के स्वास्थ्य तथा शक्ति का शोषण न हो और नागरिकों को अपनी आर्थिक आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए उनकी आयु तथा शक्ति के दृष्टिकोण से अनुपयुक्त व्यवसायों में प्रवेश होने के लिये बाध न होना पड़े,

६—बचपन एवं युवावस्था का शोषण न हो,

७—राज्य श्रम एवं प्रभूति सहायता से संबंधित शक्तों को मानवीय स्वरूप प्रदत्त करने के लिए प्रावधान करेगा,

८—राज्य अपनी आर्थिक क्षमता के दायरे में नागरिकों के लिए नौकरी, शिक्षा, एवं वृद्धावस्था, बीमारी एवं बेरोजगारी की स्थिति में सामाजिक सहायता करेगा,

९—राज्य कानून या आर्थिक संगठन द्वारा समस्त श्रमिकों को (कृषि उद्योग, या अन्य कार्यों से सम्बंधित) उपयुक्त कार्य, जीविका, एवं कार्यों की शक्तों के लिए प्रावधान करेगा, जिससे जीवन का उत्तम स्तर स्थापित हो।

१०—राज्य ऋण उद्योगों को प्रोत्साहित करेगा।

११—राज्य विशेष रूप से पिछड़े वर्गों तथा अनुसूचित जातियों के शैक्षणिक तथा आर्थिक हितों का संरक्षण करेगा।

उपर्युक्त राज्य-नीति निर्देशक तत्वों को संविधान में स्थान इसी उद्देश्य से दिया गया है जिससे नागरिकों को आर्थिक न्याय उपलब्ध हो सके। ये ही तत्व आर्थिक न्याय के आधार हैं।

(४) राज्य-नीति निर्देशक तत्वों का महत्व भारतीय संविधान में दिसम्बर, १९७१ में २५ वें संशोधन से और अधिक बढ़ गया है। संशोधन के दूसरे भाग में



यह प्रावधान किया गया है कि यदि किसी कानून में यह लिखा है कि उसका उद्देश्य किसी राज्य-नीति निर्देशक तत्व का क्रियान्वयन करना है और यदि उस कानून का संबंध किसी मूल अधिकार से है, तो उक्त कानून को अवैध नहीं ठहराया जा सकता है। यदि इस प्रकार के कानून का उद्देश्य सामान्य हिंसा के दृष्टिकोण से भाषिक न्याय उपलब्ध करना होगा तो वास्तव में यह एक प्रगतिशील कदम माना जायेगा।

संक्षेप में, संविधान की प्रस्तावना में, संविधान के इस मूल सिद्धान्त का उल्लेख है कि भारत एक लोक कल्याणकारी राज्य होगा जिसमें प्रत्येक नागरिक को सामाजिक, भाषिक एवं राजनीतिक न्याय उपलब्ध होगा।

(५) प्रस्तावना में संविधान के एक अन्य महत्वपूर्ण सिद्धान्त का उल्लेख है। वह यह है कि इसमें राष्ट्रीय एकता पर बल प्रदान किया गया है। भाषा, धर्म आदि की विविधता के होते हुए भी भारत एक राष्ट्र है। इस संदर्भ में, प्रस्तावना का महत्व इसलिए अग्रिम हो जाता है कि इसमें उन दो विशेष आघातों पर बल दिया गया है, जिनके माध्यम से राष्ट्रीय एकता दृढ़ होती है।

सर्वप्रथम, प्रस्तावना में व्यक्ति की प्रतिष्ठा तथा महत्व पर बल दिया गया है। व्यक्ति को, लोकतंत्र की एक महत्वपूर्ण इकाई मानते हुए, राष्ट्रीय एकता का एक महत्वपूर्ण आधार माना है। राष्ट्रीय स्वामिमान की भावना की जागृति, व्यक्ति के स्वामिमान की भावना से संबंधित है। परन्तु व्यक्ति के स्वामिमान की भावना राज्य एवं समाज में, उसके महत्व को स्वीकार करने पर निर्भर है। यदि राज्य तथा समाज में व्यक्ति का उसकी उचित प्रतिष्ठा तथा अधिकार प्राप्त है, यह स्वभाविक है कि नागरिक के रूप में देश के प्रति उसकी प्राप्ति बनी रहेगी और इसके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय भावना तथा एकता दृढ़ होगी।

द्वितीय, एक उपसिद्धान्त के रूप में यह भी कहा जा सकता है कि समाज तथा राज्य द्वारा व्यक्ति की प्रतिष्ठा एवं अधिकारों की स्वीकृति, राज्य तथा समाज में नागरिकों के मध्य बंधुत्व या सौहार्द की भावना प्रज्वलित करेगी, जिससे राष्ट्रीय एकता दृढ़ होगी।

इन दो आधारों पर संविधान निर्माताओं ने राष्ट्रीय एकता को दृढ़ बनाने का आशवासन दिया है।

उपर्युक्त पाँच सिद्धान्तों के अतिरिक्त जिन पर संविधान की प्रस्तावना में प्रकाश डाला गया है, वतिपय सिद्धान्तों को स्वयं संविधान में उल्लेखित किया गया है। मुख्यतः यह सिद्धान्त भारतीय सभ्यता की व्यवस्था सरकार एवं संविधान के स्वरूप से संबंधित है। इनका अध्ययन विस्तृत रूप से अगले अध्याय में किया जायेगा, किन्तु यहाँ पर इनका उल्लेख संक्षेप में किया जा सकता है।



सत्रप्रथम, सविधान के अनुच्छेद १ के अनुसार भारत एक सभ (यूनियन) है। भारतीय-सविधान में सभवाद का सिद्धान्त अपनाया गया है, क्योंकि इसमें राज्य की तीनो आवश्यकताएँ निहित हैं, जो ये हैं १-लिखित सविधान, २-संघीय तथा राज्य सरकारों के मध्य शक्तियों का विभाजन, ३-मध्य और राज्य सरकारों के मध्य शक्ति विभाजन, सविधान में उल्लेखित तीन सूचियों (अ-संघ सूची, ब-राज्य सूची और स-समवर्ती सूची) के आधार पर किया गया है।

संघीय सूची में ६७ विषय हैं, जिन पर संघ सरकार का क्षेत्राधिकार है। राज्य सूची में ६६ विषय हैं, जिन पर, साधारणतया राज्य सरकारों का क्षेत्राधिकार है। समवर्ती सूची में ४७ विषय हैं, जिन पर संघ तथा राज्य सरकारों की विधि निर्माण के लिए समवर्ती अधिकार प्राप्त है, किन्तु यदि इस सूची में उल्लेखित किसी विषय पर संघीय और राज्य कानून में संघर्ष है तो संघ कानून की ही मान्यता दी जावेगी। अतएव यह स्पष्ट है कि संघीय सरकार को राज्य सरकारों की प्रेरणा अधिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। इसके अतिरिक्त, बतियय, विशेष परिस्थितियों में संघीय सरकार को और अधिक शक्तियाँ, जो राज्य सूची से संबंधित हैं, प्राप्त हो जाती हैं। इनका उल्लेख अन्य अध्याय में किया गया है। अतः संघीय विशेषताओं के होने हुए भी भारतीय सविधान में एकात्मक प्रवृत्तियाँ निहित हैं। परन्तु भारत का सविधान मुख्यतः संघीय सिद्धान्त पर आधारित है।

द्वितीय, सरकार के स्वरूप के दृष्टिकोण से भारतीय सविधान के अन्तर्गत ससदात्मक पद्धति को अपनाया गया है। ससदात्मक पद्धति में कार्यपालिका के दो प्रकार होने हैं, नाममात्र की कार्यपालिका जो राष्ट्राध्यक्ष के रूप में, तथा वास्तविक कार्यपालिका जो मंत्री मण्डल के रूप में होती है। मंत्री मण्डल या सामूहिक रूप से ससद के निचले सदन के प्रति उत्तरदायी होना ससदात्मक पद्धति का मूल सिद्धान्त है। भारतीय-सविधान के अनुच्छेद ७५ उपबन्ध (३) में इस सिद्धान्त को मान्यता दी गई है। सब के समान राज्यों के मंत्री मण्डल भी अनुच्छेद १६४ (५) के अनुसार सामूहिक रूप से राज्य विधान-सभा के प्रति उत्तरदायी हैं। अतः यह स्पष्ट है कि भारतीय-सविधान के अन्तर्गत ससदात्मक पद्धति को अपनाया गया है।

तृतीय, सविधान के संशोधन के दृष्टिकोण से भारतीय-सविधान का स्वरूप कुछ मात्रा में नमनीय है और कुछ मात्रा में कठोर। भारतीय सविधान के विभिन्न प्रावधानों में संशोधन के दृष्टिकोण से उन्हें तीन भागों में विभाजित किया जा सकता है। प्रत्येक भाग में उल्लेखित सविधान के प्रावधानों के संशोधन के लिए एक पृथक् संशोधन प्रणाली है। सविधान के ये तीन भाग निम्नानुसार हैं :—



(क) प्रथम श्रेणी में सविधान के जो प्रावधान हैं, उनको ससद साधारण बहुमत से विधि निर्माण प्रक्रियानुसार संशोधन कर सकता है। सविधान के इन प्रावधानों के विषय हैं—राष्ट्रपति की पूर्वानुमति से ससद कानून द्वारा नये राज्यो का निर्माण कर सकती है, सभ के किसी राज्य की सीमा को परिवर्तित कर सकती है; सभ के किसी राज्य के क्षेत्र में कमी या वृद्धि कर सकती है, एवं किसी भी सभ राज्य का नाम परिवर्तित कर सकती है। नागरिकता संबंधी प्रावधानों में भी ससद को संशोधन करने का एकाधिकार है। यदि सभ के किसी राज्य में उच्च सदन है किंतु उसकी आवश्यकता नहीं है तो राज्य की विधान-सभा के अनुरोध पर ससद सविधान में आवश्यक संशोधन कर सकती है। अतएव उपर्युक्त विषयों पर सविधान में सरलता से संशोधन किया जा सकता है।

(ख) द्वितीय श्रेणी में सविधान के कतिपय विशिष्ट प्रावधान हैं, जो वास्तव में सभ एवं राज्यो, दोनों से संबंधित हैं। इनके संशोधनों के लिए संशोधन विधेयक को दो चरणों का पार करना होता है। सर्वप्रथम, संशोधन विधेयक को ससद के किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। ससद के प्रत्येक सदन में विधेयक को सदन की कुल संख्या के बहुमत तथा उपस्थित व मतदान में हिस्सा लेनेवाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पारित किया जाता आवश्यक है।

द्वितीय, ससद द्वारा उपर्युक्त प्रक्रियानुसार जब विधेयक पारित हो जाता है तो वह दूसरे चरण में प्रवेश करना है, जिसमें उक्त मसौदा विधेयक को सभ के राज्यों में से कम से कम आधे राज्यों के विधान-मण्डलों द्वारा स्वीकृति मिलना चाहिये। तत्पश्चात् राष्ट्रपति की सहमति से सविधान में आवश्यक संशोधन लागू होगा। सविधान संशोधन की यह प्रक्रिया सविधान के उन विभिन्न प्रावधानों के लिए आवश्यक है, जो निम्नांकित विषयों से संबंधित हैं।

- १—राष्ट्रपति का निर्वाचन (अनुच्छेद ५४)
- २—राष्ट्रपति की निर्वाचन-प्रणाली (अनुच्छेद ५५)
- ३—सभ की कार्यपालिका शक्ति की सीमा (अनुच्छेद ७३)
- ४—नए व राज्यों की कार्यपालिका शक्ति की सीमा (अनुच्छेद १६२)
- ५—राष्ट्र-प्रशासन क्षेत्रों के लिए उच्च न्यायालय (अनुच्छेद २४१)
- ६—मधीय न्यायपालिका।
- ७—सभ के विभिन्न राज्यों में उच्च न्यायालय।
- ८—सभ एवं राज्यों के व्यवस्थापन संबंधी प्रावधान (सातवीं अनुसूची में सभ, राज्य एवं संघर्षी सूचियाँ)
- ९—ससद में राज्यों का प्रतिनिधित्व।
- १०—सविधान के संशोधन की प्रक्रिया, जो अनुच्छेद ३६८ में निहित है।



भारत के संविधान के उपर्युक्त प्रावधानों का संशोधन करने की प्रक्रिया जटिल है जिसके फलस्वरूप इन प्रावधानों को कठोर माना जा सकता है।

(ग) तृतीय श्रेणी में संविधान के वे समस्त प्रावधान रखे जा सकते हैं जो प्रथम दो श्रेणियों में नहीं हैं। इनको संशोधित करने के लिए संसद में किसी सदन में संशोधन के लिए विधेयक को प्रस्तुत किया जा सकता है। संसद के प्रत्येक सदन में विधेयक को सदन की कुल सदस्य सख्या के बहुमत तथा उपस्थित एवं मतदान में हिस्सा लेने वाले सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से पारित किया जाना आवश्यक है। तत्पश्चात्, राष्ट्रपति की सहमति मिलने पर विधेयक पारित माना जाएगा, और संविधान में आवश्यक संशोधन लागू होगा। यह प्रक्रिया थोड़ी जटिल है क्योंकि यह साधारण विधि-निर्माण प्रक्रिया से भिन्न है।

संक्षेप में, संविधान के विभिन्न प्रावधानों में संशोधन के सन्दर्भ में यह बयान उचित है कि भारत का संविधान कुछ मात्रा में नमनीय है, तथा कुछ मात्रा में कठोर है।

चतुर्थ, भारत का संविधान लिखित होने के साथ-साथ देश का सर्वोच्च कानून है। अमरीकी संविधान के सदृश भारतीय संविधान की मूल कानून तथा साधारण कानूनों की भिन्नता के सिद्धान्त के सन्दर्भ में, देश का सर्वोच्च या मूल कानून माना गया है। अमरीकी संविधान में अनुच्छेद ६ के अन्तर्गत संविधान की देश के सर्वोच्च कानून की सजा दी गई है, किन्तु भारतीय संविधान में ऐसा कोई विशिष्ट प्रावधान नहीं है। तथापि भारतीय संविधान में नागरिक के मूल अधिकारों एवं संप्रदाय को मान्यता देने के फलस्वरूप संविधान स्वतः देश का मूल कानून (सर्वोच्च कानून) हो जाता है, जिसके संरक्षण का दायित्व न्यायपालिका के बन्धों पर है। अन्य अध्याय में आगे विस्तृत प्रकाश डाला गया है।

भारतीय संविधान की प्रस्तावना एवं संविधान के अन्य प्रावधानों के अध्ययनोपरान्त हम संविधान के अधोलिखित उल्लेखनीय सिद्धान्तों का आभास होता है :-

१—भारत के संविधान का स्वरूप लोक तन्त्रात्मक है, क्योंकि न केवल इसका निर्माण जनतांत्रिक पद्धतिनुसार किया गया है, अपितु इसके आधारभूत सिद्धान्त भी जनतांत्रिक हैं।

२—भारत के संविधान के अन्तर्गत भारत को एक सार्वभौम लोकतंत्रीय गणराज्य के रूप में अंगीकृत किया गया है।

३—संविधान के अन्तर्गत एक धर्म निरपेक्ष राज्य की स्थापना की गई है।

४—भारतीय संविधान लोक-कल्याणकारी राज्य के सिद्धान्तों पर आधारित है।

५—भारतीय संविधान द्वारा राष्ट्रीय एकता के सिद्धान्त को मान्यता दी गई है।



६—भारतीय-संविधान में सघवाद को मान्यता देने के साथ-साथ कतिपय एकात्मक प्रवृत्तियों को भी स्थान दिया गया है ।

७—भारतीय-संविधान के अन्तर्गत सभीय एवं विभिन्न राज्य-सरकारें, सस-दात्मक पद्धति के सिद्धान्त पर आधारित हैं ।

८—भारत के संविधान में नमनीय एवं कठोर अंशों का समावेश है ।

९—भारत का संविधान लिखित होने के साथ-साथ देश का मूल या सर्वोच्च कानून है ।



## नागरिकता

१९४७ में भारत के दो सार्वभौम देशों से विभाजित होने के कारण, भारत तथा पाकिस्तान में अधिक बढ़ी संख्या में नागरिकों का देशांतर हुआ। अतएव भारतीय संविधान निर्माताओं को भारतीय नागरिकता की परिभाषा को निर्धारित करने में कुछ कठिनाइयों का सामना करना पड़ा। उदाहरण स्वरूप, पाकिस्तान में लाखों शरणार्थियों को भारत आना पड़ा, अन्य कुछ लोग पाकिस्तान से आना चाहते थे, किन्तु नागरिकता संबंधी अधिनियम के निमित्त होने तक उनको भारत आने का अवसर प्राप्त नहीं हुआ था, अन्य कुछ लोग भारत से पाकिस्तान चले गये थे, किन्तु कुछ समय पश्चात् वे भारत लौट आये, और अन्त में, कुछ लोग विदेशों में रह रहे थे, किन्तु वे भारत की नागरिकता को ग्रहण किये रखना चाहते थे। अतः, इन सभी वर्गों के लिए नागरिकता संबंधी व्यवस्था करना संविधान सभा की प्रारूप समिति के लिए एक अत्यधिक कठिन कार्य था।

इस सदर्भ में संविधान में, संविधान लागू होने के समय केवल इसका उल्लेख किया गया कि, नागरिकता के लिए किन-किन योग्यताओं की आवश्यकता है। नागरिकता से संबंधित भविष्य में समस्त मामले, जैसे नागरिकता की प्राप्ति एवं नागरिकता का लुप्त होना, संविधान के अनुच्छेद ११ के अनुसार संघ संसद-कानून द्वारा तय करेगी। जिन व्यक्तियों को संविधान के लागू होने के समय से नागरिकता प्राप्त हुई है, वे उस नागरिकता के अधिकार को प्राप्त बिये रहेंगे, किन्तु संसद को इस विषय पर कानून, निर्माण करने का पूर्ण अधिकार है। अतः संविधान में नागरिकता के संबंध में कोई स्थायी व्यवस्था नहीं की गयी है।

संविधान के प्रारम्भ होने के समय पाँच श्रेणियों के नागरिकों को मान्यता प्रदत्त की गई। ये श्रेणियाँ निम्नानुसार हैं।

- १ भारतीय उद्भव के समस्त व्यक्ति अर्थात् जो स्वयं या जिनके माता-पिता भारत में उत्पन्न हुए हैं तथा वे समस्त व्यक्ति जो भारतीय क्षेत्र में अधिवासी रहे हैं या वे समस्त व्यक्ति जो संविधान के प्रारम्भ होने के पूर्व की क़्रम से कम पाँच वर्ष की अवधि तक भारत के निवासी रहे हों। अधिकांश भारत के नागरिक इसी श्रेणी के हैं।



२. वे व्यक्ति जिन्होंने पाकिस्तान से भारत को जुलाई १९, १९४८ से पूर्व देशांतर किया तथा जो देशांतर करने के पश्चात् भारत में निवास कर रहे हैं और वे या उनके माता-पिता में से कोई एक या उनके पितामह अविभाजित भारत में पैदा हुए हों। इस श्रेणी में अधिकांश हिन्दू तथा सिख हैं जिनको भारत विभाजन के पश्चात् पाकिस्तान से भारत आना पड़ा। जुलाई १९, १९४८ से इस प्रकार देशान्तर के लिये अनुज्ञापत्र प्रणाली प्रारम्भ की गई थी।
३. वे व्यक्ति जिन्होंने पाकिस्तान से भारत को जुलाई १९, १९४८ के पश्चात् देशांतर किया, और भारत में छ माह निवास करने के पश्चात् उनके आवेदन पत्र देने पर योग्य प्राधिकारी द्वारा सविधान के लागू होने के पूर्व उनका पञ्जीकरण कर लिया गया है। चूंकि ऐसे व्यक्तियों को कम से कम छ माह तक सविधान के प्रारम्भ होने के पूर्व, भारत में निवास करना आवश्यक है, अतः यह स्पष्ट है कि भारत में उनका निवास जुलाई २५, १९४९ के बाद नहीं प्रारम्भ हुआ हो।
४. सामान्यतया वे व्यक्ति जिन्होंने भारत से पाकिस्तान मार्च १, १९४७ के बाद देशांतर किया है वे भारतीय नागरिकता के योग्य नहीं होंगे, परन्तु इनमें से जिनको पुनर्निवास के लिए वापस लौटने के लिए अनुज्ञापत्र दिया गया है उनकी नागरिकता प्रदत्त की जा सकती है, बशर्ते वे उन शर्तों को पूरा करते हैं, जो उन व्यक्तियों के लिए लागू होनी है जिन्होंने पाकिस्तान से भारत को जुलाई १९, १९४८ के पश्चात् देशांतर किया। यह प्रावधान उन मुस्लिम परिवारों के लिए किया गया था जो सामप्रदायिक उपद्रवों या बाध्यकारी परिस्थितियों के कारण भारत छोड़कर चले गये थे, यद्यपि उनकी भारत छोड़ने की विल्कुल इच्छा नहीं थी। इस कारण, भारत सरकार ने उनको वापस लौटने की अनुमति दे दी थी। इन लोगों की संख्या दो या तीन हजार से अधिक नहीं थी।
५. यदि विदेशों में रह रहे भारतीय उद्भव के व्यक्ति सविधान के प्रारम्भ होने के पूर्व या उसके पश्चात् नागरिकता के लिए आवेदन देते हैं और भारतीय दूतावास द्वारा उनका पञ्जीकरण कर लिया जाता है, तो उनको भारतीय नागरिकता प्राप्त हो जायेगी। कोई भी व्यक्ति जिसने किसी विदेशी राज्य की नागरिकता ग्रहण कर ली है वह भारत का नागरिक नहीं हो सकता है।

सामान्यतः नागरिक के तीन आधार होते हैं। सर्व प्रथम, रक्त संबंधी सिद्धांत (जस सेंगेविनिस) नागरिकता का एक आधार माना जा सकता है। रक्त संबंधी



सिद्धान्त के अनुसार नागरिकता किसी व्यक्ति को उसके माता-पिता की नागरिकता के अनुसार प्राप्त होती है। इस सिद्धान्त के अंतर्गत नागरिकता प्राप्त करने के लिए जन्मस्थान या निवास का कोई महत्व नहीं है। फ्रांस एवं इटली आदि देशों में नागरिकता रक्त सिद्धान्त के आधार पर ही निर्धारित की जाती है। इस दृष्टिकोण से फ्रान्सीसी या इतालवी माता पिता की संतान को, उनका जन्म चाहे कहीं क्यों न हुआ हो, फ्रांस या इटली का वंशज नागरिक ही माना जावेगा।

द्वितीय, जन्म भूमि सिद्धान्त नागरिकता प्रदान करने का दूसरा आधार है। जन्म-भूमि सिद्धान्त (जन्म सत्ता) के अनुसार किसी व्यक्ति की नागरिकता उसके जन्मस्थान के आधार पर निर्धारित की जावेगी। दूसरे शब्दों में, एक व्यक्ति उस देश का नागरिक है, जहाँ उसका जन्म हुआ है।

तृतीय, कनिष्ठ देशों में रक्त संबंधों एवं जन्मभूमि संबंधों, दोनों सिद्धान्तों के अनुसार नागरिकता निर्धारित की जाती है। उदाहरण स्वरूप, ब्रिटन में दोनों सिद्धान्तों को मान्यता दी गई है। ब्रिटिश माता-पिता की संतान जिनका जन्म विदेश में हुआ है, ब्रिटिश नागरिक ही माने जायेंगे। इसके अनिश्चित, विदेशियों की संतान जिनका जन्म ब्रिटन में हुआ है, को भी ब्रिटिश नागरिक माना जावेगा।

मुख्यतः भारतीय संविधान निर्माताओं ने नागरिकता के जन्म-स्थान-सिद्धान्त (जन्म सत्ता) को ही मान्यता प्रदत्त की है, क्योंकि, प्राथमिक रूप से भारतीय संविधान द्वारा नागरिकता निम्नलिखित श्रेणियों के व्यक्तियों को प्रदत्त की गई है।

(क) जो व्यक्ति भारत के स्थायी निवासी हैं, और वे या उनके माता-पिता भारतीय भू भाग में पैदा हुए हैं, या

(ख) वे व्यक्ति जो भारतीयता भारतवर्ष में कम से कम पाँच वर्ष तक निवास कर चुके हैं।

तथापि, कुछ मात्रा में भारतीय-संविधान द्वारा नागरिकता के रक्त संबंधी सिद्धान्त को भी अपनाया गया है। किसी व्यक्ति की नागरिकता के लिये संविधान के अंतर्गत यह नहीं आवश्यक है कि वह व्यक्ति स्वयं भारत में पैदा हुआ हो, किन्तु यदि उसके माता-पिता या उनमें से किसी एक या उसके पितामह का जन्म भारत में हुआ हो तो, उक्त व्यक्ति को नागरिकता मिल सकती है। इस दृष्टिकोण से यह कहना उचित होगा कि कुछ मात्रा में, भारतीय-संविधान के अंतर्गत नागरिकता के रक्त संबंधी सिद्धान्त को स्वीकृत किया गया है।

संविधान के नागरिकता संबंधी प्रावधान अन्तिम नहीं हैं। संविधान के अनुच्छेद ११ के अनुसार नागरिकता के विषय पर संसद को विस्तृत शक्तियाँ प्रदत्त की गई हैं। अतएव १९५५ में संसद ने भारतीय नागरिकता अधिनियम, १९५५ पारित



किया, जिसमें नागरिकता की प्राप्ति, समाप्ति एवं अन्य संबंधित विषयों का विस्तृत रूप से स्पष्टीकरण किया गया है।

भारतीय नागरिकता अधिनियम १९५५ का अवय्वन निम्नलिखित मुद्दों के आधार पर किया जा सकता है :

### १. नागरिकता की प्राप्ति—

भारतीय नागरिकता अधिनियम १९५५ के अन्तर्गत नागरिकता पाँच प्रकार से प्राप्त की जा सकती है

#### जन्म के आधार पर—

जनवरी २६, १९५० को या इसके पश्चात् जो व्यक्ति भारत में पैदा हुआ है, उसको भारत का नागरिक माना जायेगा। किन्तु विदेशी दूतावास के उन लोगो की, जो भारत के नागरिक नहीं हैं, सत्तान को भारतीय नागरिक नहीं माना जायेगा। इसके अतिरिक्त, विदेशी शत्रु द्वारा बन्दा किये हुए क्षेत्र में पैदा हुए शत्रु की सत्तान को भी भारत का नागरिक नहीं माना जायेगा।

#### उद्भव या बसाधिकार के आधार पर—

अन्येक व्यक्ति जिसका जन्म जनवरी २६, १९५० को या इसके पश्चात् भारत के बाहर हुआ है, परन्तु उसके जन्म के समय यदि उसके पिता भारत के नागरिक रहे हो, उसको भारत का नागरिक माना जायेगा।

#### पंजीकरण द्वारा—

पंजीकरण द्वारा निम्नलिखित पाँच प्रकार के व्यक्ति भारत की नागरिकता प्राप्त कर सकते हैं।

(क) भारतीय नागरिकों से विवाहित स्त्रियाँ।

(ख) भारतीय नागरिकों की नाबालिक सन्तान।

(ग) वे व्यक्ति जो साधारणतया भारत में निवास कर रहे हो और जो पंजीकरण कराने हेतु आवेदन पत्र देने से पूर्व कम से कम छ माह से भारत में रह रहे हो।

(घ) वे भारतीय जो अविभाज्य भारत के बाहर किसी देश या स्थान में साधारणतया निवास कर रहे हो।

(ङ) राष्ट्र मंडलीय राष्ट्रों तथा आयरलैंड के गणतन्त्र के अयस्क।

#### नागरिकीकरण द्वारा—

नागरिकीकरण या देशीयकरण द्वारा भी भारत की नागरिकता प्राप्त की जा सकती है। नागरिकीकरण के लिए आवेदन देना आवश्यक होगा। उत्प्रेषण,



सब सरकार अपने निर्णयानुसार नागरिकता प्रदत्त कर सकती है। नागरिकीकरण के लिए किसी विदेशी को निम्नलिखित आवश्यकताओं को पूरा करना होगा।

(क) वह व्यक्ति बालिग हो।

(ख) वह जिस देश का है, उसकी नागरिकता को उसने त्याग दिया हो और इसकी सूचना भारत सरकार को दे दी हो।

(ग) नागरिकीकरण के लिए प्रार्थना पत्र देने से तत्काल पूर्व कम से कम एक वर्ष भारतवर्ष में निवास कर चुका हो या भारत में किसी सरकार की नौकरी में रहा हो, या भारत में निवास या कोई नौकरी करते हुए कुल एक वर्ष पूरा कर लिया हो।

(घ) उपर्युक्त उल्लिखित एक वर्ष से पूर्व सात वर्ष तक भारत में रह चुका हो या भारत में किसी सरकार के अधीन कार्य कर चुका है अथवा भारत में निवास करने और भारत में किसी सरकार के अधीन कार्य करते हुए कुल सात वर्ष पूरे कर लिये हो।

(ङ) वह ऐसे देश का निवासी या नागरिक नहीं हो जहाँ भारत के नागरिकों का, कानून या व्यवहार के अनुसार नागरिकीकरण वर्जित है।

(च) उस व्यक्ति का चरित्र उत्तम हो।

(छ) उस व्यक्ति को किसी एक भारतीय भाषा का ज्ञान हो।

(ज) वह व्यक्ति भारत में निवास करना या भारत में किसी सरकार के अधीन या किसी अंतर्राष्ट्रीय सस्था में, जिसका भारत सदस्य है, या भारत में स्थापित किसी सस्था में या कम्पनी में नौकरी करने का इच्छुक हो।

यदि आवेदक ऐसा व्यक्ति है जिसने विज्ञान, दर्शन, कला, साहित्य, विश्वशांति एवं मानव-प्रगति के क्षेत्र में विशिष्ट सेवा की हो तो भारत सरकार उपर्युक्त सभी या किसी शर्त को उस व्यक्ति के सबंध में समाप्त कर सकती है।

ऐसे प्रत्येक व्यक्ति को, जिसका नागरिकीकरण हुआ है भारतीय संविधान के प्रति निष्ठा की शपथ ग्रहण करना आवश्यक है तथा उसको यह भी शपथ लेनी होगी कि वह भारत के कानूनों एवं अपने (भारत के नागरिक के रूप में) कर्तव्यों का पालन निष्ठापूर्वक करेगा।

**भारत में किसी क्षेत्र के निर्गमन द्वारा—**

यदि किसी क्षेत्र का निर्गमन भारत क्षेत्र में हो जाता है तो भारत सरकार आदेश द्वारा यह घोषित कर सकती है कि उस क्षेत्र के किन व्यक्तियों को नागरिक माना जायेगा। ऐसे व्यक्ति घोषणा की तिथि से भारत के नागरिक माने जायेंगे।



## २ नागरिकता की समाप्ति—

भारतीय नागरिकता अधिनियम १९५५ के अंतर्गत निम्नलिखित तीन प्रकार से नागरिकता का अंत हो सकता है।

### त्याग द्वारा—

भारत का कोई भी नागरिक जो किसी विदेश का भी नागरिक है घोषणा द्वारा भारत का नागरिकता त्याग सकता है। जब इस घोषणा का पंजीकरण, संबंधित प्राधिकारी द्वारा कर लिया जाता है, इस तिथि से वह व्यक्ति भारत का नागरिक नहीं रहता।

### समाप्ति द्वारा—

यदि भारत का कोई नागरिक नागरिकीकरण पंजीकरण या किसी अन्य तरीके से किसी विदेश की नागरिकता प्राप्त करता है उसकी भारतीय नागरिकता समाप्त मानी जानगी।

### नागरिकता से वंचित करने—

भारत सरकार को निम्नलिखित व्यक्तियों को नागरिकता से वंचित करने का अधिकार है।

यदि किसी व्यक्ति ने धोखे या भ्रूट से या तथ्या को छिपा कर नागरिकता प्राप्त की है तो भारत सरकार उसको नागरिकता से वंचित कर सकती है या

यदि कोई नागरिक अपने व्यवहार या भाषण द्वारा भारतीय संविधान के प्रति अपन का आस्थाहीन तथा द्रोह प्रदर्शित करता है तो भारत सरकार उसको नागरिकता से वंचित कर सकती है, या

यदि किसी नागरिक ने एक मुद्र में जिसमें भारत सम्मिलित है, शत्रु से ध्वनिमानिक रूप में व्यापार या सम्पर्क किया या उसके ज्ञात होने पर भी कि वह कागज शत्रु को मुद्र में सहायता पहुँचायेगा, उसमें भाग लिया या यदि भारतीय नागरिकता प्राप्त करने के पांच वर्षों में दस के किसी न्यायालय द्वारा उसे कम-से-कम दो वर्ष का दण्ड मिला हो, या

यदि कोई नागरिक सात वर्षों तक लगातार साधारणतः भारत से बाहर निवास करता रहा हो और इस समयोर्ध्व में भारत के बाहर विदेश में किसी औद्योगिक संस्था में विद्यार्थी नहीं रहा हो या भारत में किसी सरकार या किसी अंतर्राष्ट्रीय संस्था में, जिसका भारत एक सदस्य है, अधीन सेवा में न रहा हो, और न ही उसने भारत के नागरिक बन रहने के लिए



त्रिदेश में भारतीय दूतावास में पंजीकरण कराया है, तो ऐसे व्यक्ति को भारत सरकार नागरिकता से वंचित कर सकती है।

किसी भारतीय नागरिक को उसकी नागरिकता से वंचित करने के पूर्व भारत सरकार को उसकी लिखित नोटिस देना आवश्यक होगा, जिसमें उस नागरिक को, नागरिकता से वंचित करने के कारण बतलाया जाना आवश्यक है। भारतीय नागरिकता अधिनियम में एक जांच समिति के लिए प्रावधान किया गया है, जो ऐसे मामलों की जांच करेगी। साधारणतः भारत सरकार इस विषय पर जांच समिति के प्रतिवेदन के अनुसार अपना निर्णय देगी।

भारतीय नागरिकता अधिनियम १९५५ द्वारा राष्ट्र मंडलीय नागरिकता के लिए भी प्रावधान किया गया है। इस अधिनियम की धारा ११ के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति को, जो त्रिटेन, आस्ट्रेलिया, कनाडा, लक्सा, न्यूजीलैंड पाकिस्तान, रोडेशिया एवं न्यासालैंड सह तथा आयरलैंड के गणतंत्र का नागरिक है, इस प्रकार की नागरिकता के आधार पर भारत में राष्ट्र-मंडलीय नागरिक माना जायेगा। इससे अतिरिक्त इस अधिनियम की धारा १२ के अनुसार भारत सरकार परस्पर सम्बन्धों के आधार पर उपर्युक्त राष्ट्र मंडलीय देशों के नागरिकों को भारत के नागरिक के समस्त एवं कुछ अधिकारों को देने के लिए आदेश द्वारा प्रावधान कर सकती है।

भारत के संविधान के अंतर्गत केवल एक ही नागरिकता के लिए प्रावधान किया गया है। सम्पूर्ण देश के लिए भारतीय संविधान एकल नागरिकता को ही मान्यता देता है, और डॉ० अम्बेदेकर के शब्दों में यह भारतीय नागरिकता है। संयुक्त राज्य अमेरिका एवं स्विटजरलैंड में, जो संघ राज्य हैं दोहरी नागरिकता को अपनाया गया है, संघ नागरिकता और संघ के जिस राज्य में एक व्यक्ति अधिवासी है, उस राज्य की नागरिकता। भारत में प्रांतीय एवं संकीर्ण भावनाओं को रोकने तथा राष्ट्रीयता एवं देश भक्ति की भावनाओं को सशक्त करने हेतु संविधान में एकल नागरिकता को ही मान्यता दी गई है। इससे अतिरिक्त प्रत्येक नागरिक को भारत के संविधान के अंतर्गत समान अधिकार एवं वस्तुस्थिति प्राप्त है।



## नागरिकों के मूल अधिकार

सामान्यतः, एक जनतांत्रिक राज्य की दो मूल आवश्यकताएँ होती हैं। सर्वप्रथम यह आवश्यक है कि सरकार के तीन अंगों—कार्यपालिका, व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका के संगठन तथा शक्तियों का आधार जनतांत्रिक सिद्धांत हो। द्वितीय, यह भी आवश्यक है कि राजसत्ता तथा नागरिकों के मूल अधिकारों के मध्य जनतांत्रिक सन्तुलन हो। जनतांत्रिक सरकार अपने कार्यों और नीतियों में जनता की इच्छाओं का प्रतिनिधित्व करती है। इसके अतिरिक्त, जनतांत्रिक सरकार का यह कर्तव्य है कि नागरिकों के मूल अधिकारों का अन्य नागरिकों या स्वयं सरकार के अतिक्रमण से संरक्षण करें। इस प्रकार सरकार का यह कर्तव्य हो जाता है कि नागरिकों एवं राज्य के हितों का समन्वय तथा सन्तुलन जनतांत्रिक आधार पर करें, क्योंकि वास्तव में राज्य और नागरिकों के हितों में कोई अतर्क्य नहीं है। सरकार अपने इस कार्य को देश के मूल कानून (संविधान) के अनुकूल ही सफलतापूर्वक कर सकती है, न कि अपनी इच्छानुसार। एक जनतांत्रिक राज्य में न तो राज्य और न ही नागरिकों के असीमित अधिकार हो सकते हैं। यदि राजसत्ता और नागरिकों के मूल अधिकारों में जनतांत्रिक सन्तुलन नहीं है, तो जनतंत्र का कोई मूल्य नहीं हो सकता है।

“एक कानूनी अधिकार एक ऐसा हित है जिसका संरक्षण कानून द्वारा होता है और जिसको न्यायालय लागू करते हैं। जबकि एक साधारण कानूनी अधिकार का संरक्षण और लागू करना देश के साधारण कानून द्वारा होता है, एक मूल अधिकार का संरक्षण और आश्वासन राज्य के लिखित संविधान द्वारा होता है। इन अधिकारों को मूल अधिकार कहा जाता है क्योंकि साधारण अधिकारों को व्यवस्थापिका द्वारा साधारण विधि-निर्माण प्रक्रियानुसार परिवर्तित किया जा सकता है जबकि एक मूल अधिकार को संविधान-संशोधन प्रक्रिया के अलावा किसी अन्य प्रक्रिया द्वारा संशोधित नहीं किया जा सकता है। दूसरी ओर मूल अधिकार देश के मूल कानून (संविधान) द्वारा आश्वासित होते हैं अतः सरकार का कोई अंग कार्यपालिका, व्यवस्थापिका या न्यायपालिका, इनके विरुद्ध कार्य नहीं कर



सकता है और इस प्रकार का कोई भी राज्य-कार्य जो मूल अधिकारों के विरुद्ध है अवैध होना चाहिये।”<sup>१</sup>

यह स्पष्ट है कि किसी भी अधिकार को मूल अधिकार नहीं कहा जा सकता है यदि व्यवस्थापिका या कार्यपालिका उसका उल्लंघन करती है और संविधान के अन्तर्गत इसके लिए कोई संवैधानिक उपचार न हो। मुख्य-न्यायाधीश श्री शास्त्री ने गोपासन बनाम मद्रास राज्य के प्रकरण में इस विषय पर कहा था— मूल अधिकारों को संविधान के प्रारम्भ में और साथ में व्यवस्थापिका के इन अधिकारों में हस्तक्षेप के संबंध में एक विशिष्ट मुमानियत (अनुच्छेद १३) रखना और इस मुमानियत को लागू करने के लिए न्यायिक पुनरावलोकन का संवैधानिक प्रावधान (अनुच्छेद ३२) करना इस बात का स्पष्ट द्योतक है कि यह अधिकार साधारण कानूनों में सर्वोच्च है।”<sup>२</sup>

एक लिखित जनतांत्रिक संविधान में मूल अधिकारों के लिए प्रावधान करने के निम्नलिखित कारण होते हैं, जिनसे मूल अधिकारों की महत्ता भी स्पष्ट हो जाती है।

सर्वप्रथम, संविधान में मूल अधिकारों को रखने के पीछे यह तर्क है कि जन-तंत्र में प्रत्येक व्यक्ति की अपनी महत्ता होती है। वास्तव में जनतांत्रिक राज्य का समस्त दर्शन प्रत्येक व्यक्ति के व्यक्तित्व की महत्ता पर आधारित है। इस धारणा के अनुसार राज्य का उद्देश्य व्यक्ति के व्यक्तित्व का विकास करते हुए समस्त समाज के कल्याण की प्राप्ति करना है। परन्तु इस उद्देश्य की प्राप्ति तभी संभव है जब प्रत्येक नागरिक को उसके अधिकारों के उपभोग के लिए समान अवसर प्राप्त हो और इन अधिकारों की सुरक्षा का सबसे प्रभावशाली आश्वासन इनको संविधान में रखना है।

द्वितीय, मूल अधिकारों को संविधान में स्थान देने से व्यक्ति की स्वतंत्रता का एक विशिष्ट क्षेत्र स्थापित होता है। “संविधान में मूल अधिकार वह क्षेत्र है जिनके द्वारा सरकार की निरंकुशता रोकी जाती है, और प्रत्येक व्यक्ति के ‘प्राकृतिक अधिकारों के’ क्षेत्र को राजनीति में हस्तक्षेप से सुरक्षित किया जाता है।”<sup>३</sup> राज्य द्वारा इस क्षेत्र में अतिक्रमण नि मदेह अवैध होगा। विशेषकर, भारत में जहाँ एक राजनीतिक दल का विशाल बहुमत है जहाँ कोई प्रतिपक्षी दल इस

१ डी० डी० बसु—‘कमेन्ट्री ऑन द कान्स्टीट्यूशन ऑफ इंडिया’, भाग—१, १९६५ पृ० १२६।

२ शास्त्री—गोपासन बनाम मद्रास राज्य।

३ सी० जे० फाईडिक—‘कान्स्टीट्यूशनल गवर्मेन्ट एण्ड डेमोक्रेसी’, १९५०, पृ० ४२६।



स्थिति में नहीं है कि केन्द्र में वैकल्पिक सरकार का गठन कर सकें, संविधान में उल्लिखित मूल अधिकार ही प्रतिपक्षी दलों के लिए उस हथियार के रूप में हैं, जिनके आधार पर अपने विचारों तथा मापन की स्वतंत्रता द्वारा, वे संसदीय दल की निरंकुश प्रवृत्ति को रोक सकेंगे। प्रगति और जनकल्याण के नाम में संसदीय दल ऐसे कई कार्य कर सकता है जो नागरिकों के अधिकारों के विरुद्ध हों। अतएव, मूल अधिकारों को संविधान में रखना तथा उनको संविधान में उल्लिखित संशोधन-प्रक्रिया के अनुसार ही संशोधित करना, नागरिकों को, मूल अधिकारों के लिए एक ठोस आश्वासन है कि सरकार में परिवर्तन के बावजूद भी, उनके अधिकारों में बिना संशोधन-प्रक्रिया को उपयोग में लाये हुए, परिवर्तन नहीं किये जा सकते हैं। श्री एम० सी० दामला ने ठीक ही कहा है—“भारत में एक और डर है, हमारे यहाँ प्रतिपक्षी दल का एक जनताविरुद्ध शोधक के रूप में आभाव है। हमारी संसदीय संस्थाओं में, ब्रिटेन की संस्थाओं पर आधारित होने के उपरान्त भी, उस अवरोध की कमी है जो इंग्लैण्ड में निरंकुश शासन के विरुद्ध पाई जाती है। हमारे यहाँ एक राजनीतिक दल का शासन है, जिसके स्थान पर अन्य दल सत्तारुढ़ हो सकता है। निरंकुश तंत्रों में अधिक स्वतन्त्रता निरंकुश तंत्र वह है जो जनताविरुद्ध आचरण में है। एक निरंकुश तंत्र को, जो जनता के मत द्वारा संसदीय रूप में है, न किसी में डरने की, न पछतावों की आवश्यकता है, अतएव हमारे संविधान निर्माताओं को धेय देना चाहिये कि उन्होंने व्यवस्थानिका की, जो एक सत्ताशाली दल के अधिपत्य में है, सम्भावित निरंकुशता के विरुद्ध रक्षा के लिए प्रावधान किया।”<sup>१</sup>

द्वितीय, नागरिकों के मूल अधिकारों को संविधान में रखने का एक महत्वपूर्ण साम यह है कि संविधान में, जो देश का सर्वोच्च कानून है, मूल अधिकारों के रहने से इनकी राजनीतिक मतभेदों के बावजूद से ऊपर उठा दिया जाता है। “अ्यक्ति के जीवन, स्वतंत्रता, प्रेस-स्वतंत्रता, पूजा करने की और इच्छा होने की स्वतन्त्रता, सम्पत्ति तथा मापन देने की स्वतंत्रता और अन्य मूल अधिकार मनुष्य के लिए प्रस्तुत नहीं किये जा सकते हैं, वे किसी चुनाव के परिणामों पर निर्भर नहीं हैं।”<sup>२</sup>

नागरिकों के मूल अधिकारों को संविधान में रखने के लिये उल्लेखित तर्कों के दृष्टिकोण से स्वभाविक रूप में यह प्रश्न खड़ा होता है कि ब्रिटेन में, मूल अधिकारों को निम्न एव स्पष्ट रूप से क्यों नहीं रखा गया है? ब्रिटेन में निम्न संविधान

१. एम० सी० दामला—‘द इन्डिपेंडेंट एंड द स्टेट’, १९५८ पृ० ११।

२. जे० जेक्सन—‘वेस्ट मिनिंग्स राज्या शिक्षा मन्त्रालय बिल’, १९६, पृ० ए० ६४४, १९४३।



नहीं है। वास्तव में ब्रिटिश संविधान के सिद्धान्तों का विकास ऐतिहासिक रूप से ब्रिटिश नागरिकों के मूल अधिकार व विधि शासन में निहित है। इंग्लैण्ड में संविधान के सिद्धान्त संविधान में (जो लिखित संविधान नहीं है) पैदा नहीं होते, परन्तु स्वयं संविधान की उत्पत्ति तथा आधार मूल अधिकारों में है।<sup>१</sup> ब्रिटिश नागरिकों के अधिकारों के अस्तित्व की ब्रिटिश राजनीतिक प्रणाली में इतनी अधिक गहरी जड़े हैं, कि ब्रिटेन में प्रश्न यह नहीं पैदा होता है कि अधिकार हैं पर यह कि अधिकारों को लागू करवाने के लिए बौन से प्रभावशाली बंदम उठाने चाहिए।

भारत में मूल अधिकारों के अस्तित्व को ब्रिटेन की तरह कोई काल्पनिक या भावात्मक आधार पर नहीं छोड़ा जा सकता था। अतएव भारत के संविधान में नागरिकों के मूल अधिकारों को एक विशेष स्थान दिया गया है, और माय ही ग्यामपालिका को इन अधिकारों के संरक्षण का उत्तरदायित्व सौंपा गया है।

### मूल अधिकारों के प्रकार

भारतीय संविधान के तीसरे अध्याय में भारत के नागरिकों के सात मूल अधिकारों का उल्लेख किया गया है। वे हैं १-समानता का अधिकार, २-स्वतंत्रता का अधिकार, ३-शोषण के विरुद्ध अधिकार, ४-धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार, ५-सांस्कृतिक तथा शैक्षणिक अधिकार, ६-सम्पत्ति का अधिकार, और ७-संवैधानिक उपचारों का अधिकार।

उपर्युक्त उल्लिखित मूल अधिकारों को दो श्रेणियों में उनके स्वरूप के आधार पर रखा जा सकता है।

अ-पृथक् सत्तापूर्ण या सकारात्मक अधिकार, जैसे १-समानता का अधिकार, २-स्वतंत्रता का अधिकार, ३-शोषण के विरुद्ध अधिकार, ४-धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार ५-सांस्कृतिक और शैक्षणिक अधिकार, ६-सम्पत्ति का अधिकार। इनमें प्रत्येक अधिकार का स्वरूप सकारात्मक है, क्योंकि इनके माध्यम से नागरिकों के व्यक्तित्व के विकास में सहायता मिलती है। इसके अतिरिक्त, इसमें से प्रत्येक अधिकार की पृथक् सत्ता एवं अस्तित्व है।

ब-उपचार संबंधी या नकारात्मक अधिकार। भारत के संविधान में सातवें अधिकार, संवैधानिक उपचारों के अधिकार का स्वरूप इस प्रकार का है। इसका उद्देश्य नागरिकों के सकारात्मक या पृथक् सत्तापूर्ण अधिकारों के उल्लंघन होने पर एक विशिष्ट कार्य विधि के अनुसार पर्याप्त उपचार प्रदत्त करना है।

जबकि सकारात्मक या पृथक् सत्ताधारी अधिकारों द्वारा नागरिकों के लिए ऐसे क्षेत्र का निर्धारण होता है, जिसमें सरकार कोई ऐसी पक्षपात पूर्ण कार्यवाही



नहीं कर सकती, जिससे इन अधिकारों का उल्लंघन हो, सर्वैधानिक उपचारों के अधिकार के अन्तर्गत उस कार्यविधि को निर्धारित किया गया है जिसके अनुसार राज्य का, नागरिकों के किसी सार्वजनिक अधिकार के उल्लंघन होने की स्थिति में, यह कर्तव्य होगा कि पीड़ित नागरिक के लिए उपचार की व्यवस्था करे। भारत के संविधान के अन्तर्गत सर्वैधानिक उपचारों का अधिकार एक प्रभावशाली शीर्षक के रूप में है, जिसके उपयोग से किसी मूल अधिकार के उल्लंघन के परिणाम स्वरूप पीड़ित नागरिक को पर्याप्त उपचार तुरन्त प्राप्त हो सकेगा। अतः सर्वैधानिक उपचारों का अधिकार राज्य द्वारा सत्ता के सम्बन्ध में, दुरुपयोग पर, जिससे नागरिकों के अधिकारों का हनन हो, एक महत्वपूर्ण अवरोध है।

उपर्युक्त अध्ययन से स्पष्ट हो जाता है कि भारतीय संविधान निर्माताओं ने अपनी दूरदर्शिता एवं विद्वता का परिचय देते हुए राज्य एवं नागरिकों के उपर्युक्त संबंधों की पृष्ठभूमि में, राज्यसत्ता पर दो महत्वपूर्ण जनतांत्रिक अवरोधों को रखा, जिससे नागरिकों के मूल अधिकारों को सुरक्षित रखा जा सके।

सर्वप्रथम, नागरिकों के मूल अधिकारों को संविधान में रखते हुए इन अधिकारों की मौलिकता पर प्रकाश डाला गया है। संविधान में इन अधिकारों को एक विशेष स्थान देने के फलस्वरूप इनको संविधान की पवित्रता एवं सर्वोच्चता का संरक्षण प्राप्त हुआ है।

द्वितीय, संविधान निर्माताओं ने मूल अधिकारों को संविधान में रखने के अतिरिक्त, कतिपय प्रावधानों द्वारा स्पष्ट भाषा में यह निर्धारित किया है कि इन अधिकारों का, राज्य सत्ता के दुरुपयोग द्वारा उल्लंघन न हो। अनुच्छेद १२ के अन्तर्गत राज्य से तात्पर्य है भारत सरकार एवं भारतीय संसद, प्रत्येक राज्य की सरकार तथा राज्य विधान-सभा, तथा भारत में स्थानीय या अन्य अधिकारी। इस प्रकार अनुच्छेद १२ द्वारा 'राजसत्ता' का उपर्युक्त अर्थ बतलाया गया है। अनुच्छेद १३ के अनुसार राज्य (जिसका अर्थ अनुच्छेद १२ में दर्शाया गया है) द्वारा निमित्त कानून जो मूल अधिकारों के विरुद्ध है, अवैध माने जायेंगे। अनुच्छेद १३, उपवचन २ के अनुसार कोई कानून राज्य द्वारा निमित्त नहीं किया जा सकता है, जो कि संविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों को समाप्त करना है या उसमें बिघटन करता है और इस प्रकार का कानून अवैध होगा। "संविधान के अध्याय तीन में निहित मूल अधिकार, राज्य के समस्त अंगों के विरुद्ध किले की दीवार हैं। 'राजसत्ता-व्यवस्थापन, कार्यपालिका एवं न्यायपालिका सबको — पर यह कई अवरोधों के रूप में निमित्त किये गये हैं।"<sup>१</sup>



०३ फरवरी, १९६७ को सर्वोच्च न्यायालय ने गोलकनाथ बनाम पंजाब राज्य के प्रकरण में एक महत्वपूर्ण निर्णय दिया, जिसके अनुसार संसद को मूल अधिकारों में संशोधन करने का अधिकार नहीं रहा। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा गोलकनाथ प्रकरण में दिया गया निर्णय, उससे पूर्व के दो निर्णयों के विरुद्ध था, जो शक्ती प्रसाद बनाम भारत सघ एवं सज्जनसिंह बनाम राजस्थान राज्य व दो प्रकरणा में दिये गये थे और जिनमें सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया था कि संसद को संविधान में उल्लिखित मूल अधिकारों का संशोधन करने का अधिकार है। अतएव जब फरवरी १९६७ में सर्वोच्च न्यायालय ने गोलकनाथ प्रकरण में यह निर्णय दिया कि संसद को संविधान के अनुच्छेद १३ के अन्तर्गत मूल अधिकारों में संशोधन करने का अधिकार नहीं था, राजनीतिज्ञों तथा विधिसास्त्रज्ञों ने, विशेषकर श्रीनाथपाई ने सुझाव दिया कि संविधान के अनुच्छेद ३६८ को संशोधित कर इसमें स्पष्ट रूप से यह प्रतिरिक्त प्रावधान जोड़ा जाये कि संविधान के अध्याय तीन में उल्लिखित मूल अधिकारों को संशोधन करने का अधिकार संसद को प्राप्त है। अतः नवम्बर ५, १९७१ को संविधान का २४वाँ संशोधन पारित किया गया, जिसके अनुसार अनुच्छेद ३६८ में यह प्रावधान जोड़ दिया गया है कि संसद को मूल अधिकारों में संशोधन करने का अधिकार है। संविधान के २४वें संशोधन के फलस्वरूप संसद को पुनः मूल अधिकारों के संशोधन का यह अधिकार प्राप्त हो गया है जो उसको सर्वोच्च न्यायालय के गोलकनाथ प्रकरण में दिये गये निर्णय के पूर्व प्राप्त था।

मूल अधिकारों के संघ में यह भी याद रखना आवश्यक है कि यह अधिकार असंशुद्ध नहीं है। यह एक 'राजनीतिक' सत्य है कि असंशुद्ध अधिकारों का जन-तांत्रिक राज्य में कोई स्थान नहीं हो सकता है। विशेषकर, यह ब्रिटिश एवं प्रमरी की संविधानों के अन्तर्गत स्थापित जनतांत्रिक व्यवस्थाओं के सन्दर्भ में सत्य है। प्रमरीवा में नागरिकों के सीमित अधिकारों के सिद्धान्त को प्रमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने मान्यता दी।<sup>१</sup>

भारत में भी नागरिकों के सीमित अधिकारों के सिद्धान्त को मान्यता दी गई है। मुख्य न्यायाधीश दास ने, गोपालन बनाम मद्रास राज्य के प्रकरण में कहा है—'मनुष्य के अधिकारों की एक व्यक्ति की स्वतन्त्रता पर प्रतिबन्ध लगाना, वास्तव में पीड़ित होने वाले व्यक्ति की स्वतन्त्रता प्राप्त करना है। अतएव स्वतन्त्रता पर प्रतिबन्ध लगाने की जाँच न केवल व्यक्ति परक दृष्टिकोण से, जैसा कतिपय व्यक्तियों के संबंध में लागू किये जाने से विदित होता है, की जाना चाहिये, अपितु वस्तु



परक दृष्टिकोण से भी कि इसके द्वारा अधिक सख्या में व्यक्तियों की स्वतंत्रता प्राप्त होती है।”<sup>१</sup>

अतः जब कि राज्य सत्ता पर एक ओर नागरिकों के मूल अधिकारों के सम्बन्ध में सीमाएँ सविधान द्वारा लगाई गई हैं, दूसरी ओर नागरिकों के मूल अधिकारों पर भी संवैधानिक सीमाएँ लगाई गई हैं, जिससे जनतन्त्र एवं राज्य का अस्तित्व विद्यमान रहे।

अब यहाँ उचित होगा कि भारतीय सविधान द्वारा सात मूल अधिकारों का विस्तार पूर्वक अध्ययन किया जाये।

### समानता का अधिकार

सविधान के अनुच्छेद १४-१८ में नागरिकों के समानता के अधिकार का विवरण दिया गया है। इस अधिकार के सम्बन्ध में राजसत्ता पर कतिपय विशेष अवरोध लागू किये गये हैं। राजसत्ता के प्रश्न के दृष्टिकोण से समानता का अधिकार निषेधात्मक है। इस मुद्दे पर विशेषकर अनुच्छेद १४, १५, व १६ में बल दिया गया है, जो निम्नलिखित हैं।

अनुच्छेद १४ के अनुसार राज्य द्वारा किसी व्यक्ति को कानून के समक्ष समानता का या कानून द्वारा समान सुरक्षण के अधिकार का, भारतीय प्रदेश पर, निषेध नहीं किया जायेगा।

अनुच्छेद १५ (१) के अनुसार राज्य किसी नागरिक के विरुद्ध धर्म, वंश, जाति, लिंग, जन्म के स्थान अथवा इनमें से किसी भी आधार पर भेदभाव नहीं करेगा। अनुच्छेद १५ के उपबन्ध २ के अनुसार धर्म, वंश, जाति, लिंग, एवं जन्म स्थान अथवा इनमें से किसी एक भी आधार पर नागरिक के विरुद्ध निम्नलिखित मामलों में भेदभाव नहीं किया जायेगा —

१-दुकानों, सार्वजनिक भोजनालयों, होटलों, सार्वजनिक मनोरंजनगृहों के प्रवेश के अवसर में।

२-पूण या आश्रित आधार पर राज्य निधि द्वारा देने हुए या जनता के लिए बनाए गये कुएँ, तालाब, स्नानघाटों, सड़कों तथा सार्वजनिक स्थानों के उपयोग के अवसर में।

अनुच्छेद १५ के दो अर्थवाद हैं। सर्वप्रथम, राज्य स्त्रियों तथा वच्चा की प्रगति के लिए विशेष कदम उठा सकता है। द्वितीय, अनुच्छेद १५ में उल्लिखित किसी भी प्रावधान से या अनुच्छेद २६ के उपबन्ध २ से राज्य को शिक्षा एवं



सामाजिक क्षेत्र में पिछड़े हुए वर्गों एवं अनुसूचित जातियों की उन्नति के लिए वार्ड विशेष व्यवस्था करने में किसी प्रकार की बाधा नहीं होगी।

अनुच्छेद १६ (१) के अनुसार समस्त नागरिकों को सरकारी पद पर नियुक्ति के लिए समान अवसर उपलब्ध होंगे। अनुच्छेद १६ (२) के अनुसार केवल धर्म, वंश, जाति, लिंग, उत्पत्ति, जन्म स्थान या इसमें से किसी भी आधार पर किसी नागरिक को सरकारी नौकरी या पद से वंचित नहीं किया जायगा और न भेदभाव किया जायेगा। संक्षेप में अनुच्छेद १६ राज्य पर एक प्रतिबन्ध के सदृश है, जिसके कारण सरकारी नौकरी या पदों के संबंध में धर्म, वंश, जाति, लिंग, उत्पत्ति एवं जन्म स्थान के कारण भेदभाव नहीं किया जा सकता है। परन्तु इसके साथ ही कतिपय अपवाद हैं जो निम्नलिखित हैं।

(क) संसद विधि द्वारा राज्य-सेवाओं से सम्बंधित पद या स्थानीय पद को वहाँ के निवासियों के लिए आरक्षित कर सकता है।

(ख) यदि राज्य की राय में पिछड़े हुए वर्गों के नागरिकों को राज्य सेवाओं में पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त न हो तो राज्य इनके लिए नियुक्तियों या पदों को आरक्षित कर सकता है। परन्तु अनुच्छेद ३३५ द्वारा यह स्पष्ट रूप से प्रावधान किया गया है कि पिछड़े वर्गों की नियुक्ति करते समय प्रशासन की कुशलता को ध्यान में रखना आवश्यक है।

समानता के अधिकार के सन्दर्भ में संविधान के अनुच्छेद १७ के अन्तर्गत अस्पृश्यता का अन्त कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त, अस्पृश्यता से उत्पन्न की गई नियोग्यता को लागू करना अपराध होगा, जो कानून के अन्तर्गत दण्डनीय है।

संसद ने, १९५५ में, समानता के अधिकार को प्रभावशाली रूप से लागू करने के लिए अस्पृश्यता अपराध अधिनियम १९५५ पारित किया, जिसका उद्देश्य अनुसूचित जातियों के साथ किये जाने वाले भेदभाव को अवेध घोषित करना और उचित दण्ड के लिए प्रावधान करना है। वस्तुतः जो सुविधाएँ जनसाधारण एवं सर्वत्र हिन्दुओं को प्राप्त हैं, इस अधिनियम के अन्तर्गत वे सुविधाएँ अनुसूचित जातियों को भी प्रदत्त हैं। यदि कोई व्यक्ति किसी हरिजन को सार्वजनिक पूजा-स्थान में पूजा या प्रार्थना करने से या किसी तालाब, कुएँ या जलश्रोत में स्नान करने से रोकता है तो उसे ६ माह की कैद या पाँच सौ रुपये जुर्माना या दोनों प्रकार के दण्ड दिये जा सकते हैं। यह दण्ड उनको भी दिया जा सकता है, जो हरिजनों को दूकान, सार्वजनिक जलपानगृह, होटल, घमंशाला, सराय, नदी, कुएँ, स्नानघाट, श्मशान, निवास स्थान, अस्पताल शैक्षणिक संस्थाएँ एवं छात्रावास के उपयोग से वंचित करने का प्रयत्न करेंगे।



अन्त में अनुच्छेद १८ के अनुसार उपाधियों को समाप्ति के लिए निम्नलिखित प्रावधान किये हैं —

१—सेना या शिखा सबधी उपाधि के सिवाय अन्य कोई उपाधि राज्य द्वारा प्रदान नहीं की जायेगी ।

२—भारत के किसी नागरिक द्वारा विदेशी राज्य की कोई उपाधि स्वीकार नहीं की जायेगी ।

३—कोई विदेशी जो भारत में राज्य के अधीन साम के किसी पद पर है, राष्ट्रपति की सहमति के बिना किसी विदेशी राज्य से कोई उपाधि स्वीकार नहीं कर सकता है ।

४—भारतीय नागरिक किसी विदेशी राज्य से कोई भेट या उपलब्धि या पद राष्ट्रपति की सहमति के बिना स्वीकार नहीं कर सकता है ।

तथापि, जनवरी २६, १९५० को राष्ट्रपति ने यह आदेश प्रसारित किया कि राष्ट्रसंघ (कामनवेल्थ) के किसी भी देश के नागरिक को विदेशी नहीं समझा जायेगा, जब तक कि यह बात संसद द्वारा पारित किसी विधि के विरुद्ध न हो । अतएव इस आदेश के फलस्वरूप भारतीय नागरिक राष्ट्रसंघ (कामनवेल्थ) के किसी देश की उपाधि स्वीकार कर सकता है ।

भारत के नागरिकों के समानता के अधिकार के दृष्टिकोण, राज्य की भूमिका के दो पहलू हैं । सर्व प्रथम, राज्य को अपनी शक्तियों का उपयोग सीमित रूप से करना आवश्यक होगा, जिससे उसके द्वारा नागरिकों की कानून के समक्ष समानता या कानून के द्वारा समान रूप से प्रदत्त संरक्षण को धर्म, बंध, जाति, लिंग, तथा जन्म स्थान अथवा इनमें से किसी एक के आधार पर भेद-भाव के कारण घायात न पहुँचे । द्वितीय, राज्य को सरकारी सेवाओं में नियुक्ति करने के लिए अपने अधिकारों का उपयोग नागरिकों के अवसर के समानता के अधिकार के अनुकूल ही उपयोग में लाना होगा ।

समानता के अधिकार के अन्तर्गत भारतीय नागरिकों को एक विशेष कर्तव्य, सविधान द्वारा सौंपा गया है जो कि असृष्ट्यता निवारण से संबंधित है । इसका उद्देश्य सामाजिक समानता की स्थापना करना है । वस्तुतः असृष्ट्यता-निवारण सबधी प्रावधान उन व्यक्तियों के आचरण पर समबल, एक महत्वपूर्ण अवरोध के रूप में रखे गये हैं जो सविधान में निहित जनतांत्रिक मूल्यों—स्वतंत्रता, समानता तथा न्याय का, छून छूत के व्यवहार से, विनश्य करने का प्रयत्न करें ।

### स्वतंत्रता का अधिकार

भारतीय सविधान ने अनुच्छेद १९ से २२ में नागरिकों की स्वतंत्रता के अधिकार का विस्तार पूर्वक विवरण दिया गया है । “एक प्रकार से इनको व्यक्ति के



नागरिक अधिकार माना जा सकता है परन्तु एक दृष्टिकोण से इनकी राजनीतिक महत्ता अत्यधिक है क्योंकि ये व्यक्ति एक जनतंत्र के लिए अति आवश्यक हैं और जनतंत्र इनके माध्यम से तथा इनके आधार पर ही जीवित रहता है। जब एक व्यक्ति को समुदाय एक राजनीतिक दल निर्माण करने का अधिकार है, अपने विचारों को प्रसारित करने की स्वतंत्रता है और बिना सत्तासूद्ध दल के हस्तक्षेप के चुनाव जीतने तथा सरकार निर्माण करने का अवसर है, तब ही हम जनतंत्र के अस्तित्व की कल्पना कर सकते हैं अतः ये (स्वतंत्रता के अधिकार) सविधान या जीवन और आत्मा हैं।<sup>१</sup>

भारत के नागरिकों के स्वतंत्रता के अधिकार के दो पहलू हैं। सर्वप्रथम नागरिकों को सविधान द्वारा सात मूल स्वतंत्रताएँ प्रदान की गई हैं। अनुच्छेद १६ (१) के अनुसार इन सात स्वतंत्रताओं का उल्लेख किया गया है, जो निम्न-लिखित हैं।

१—वाक् स्वातंत्र्य तथा अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता।

२—शान्ति पूर्वक एक अस्त्र रहित सम्मेलन करने की स्वतंत्रता।

३—समुदाय और सघ निर्माण करने की स्वतंत्रता।

४—भारतीय प्रदेश में स्वतंत्रता पूर्वक भ्रमण करना।

५—भारतीय प्रदेश के किसी भी हिस्से में निवास करने तथा बसने की स्वतंत्रता।

६—सम्पत्ति के अर्जन करने, रखने और बेचने की स्वतंत्रता।

७—कोई व्यवसाय, वृत्ति, व्यापार या धंधा करने की स्वतंत्रता।

भारतीय सविधान द्वारा प्रदत्त स्वतंत्रता का अधिकार असीमित नहीं है। सविधान द्वारा इस अधिकार पर कतिपय 'युक्तियुक्त सीमाएँ' लगाई गई हैं जो इस सिद्धान्त के अनुकूल हैं कि कानून और स्वतंत्रता में वास्तव में कोई विरोधाभास नहीं होता है और वास्तविक स्वतंत्रता मानव के अन्तर्गत ही प्राप्त हो सकती है। यह सावधानी रखते हुए कि स्वतंत्रता उच्छृंखलता में परिवर्तित न हो जाये, सविधान निर्माताओं ने राज्य को शक्ति प्रदत्त की, जिससे सामान्य जनता के हित में अधिकारों पर सीमाएँ रखी जा सकें। "जो बात रुचिपूर्वक ज्ञात करने योग्य है, वह यह है कि उन्होंने इनको सीमाओं की युक्तियुक्त अर्थात् न्याय योग्य निर्धारित किया है, जिससे भविष्य में कोई न्यायालय अपने को इस अधिकार से सफेद पूर्वक अवचित न कर ले।"<sup>२</sup>

१. सी० के० राय—'पार्लियामेन्टरी डेमोक्रेसी इन इण्डिया', १९६१ पृ० ३४६-३४७।

२. वही—पृ० २११।



अतएव सविधान में नागरिकों के स्वतन्त्रता का जो आश्वासन है, उसके साथ ही यह भी स्पष्ट है कि इस स्वतन्त्रता पर राज्य द्वारा युक्तियुक्त सीमाएँ भी रखी जा सकती हैं और राज्य जिस कानून द्वारा इन सीमाओं को लागू करेगा, वह कानून न्याय-योग्य होगा, अर्थात् उक्त कानून को न्यायालय में चुनौती दी जा सकती है। वस्तुतः जिन सीमाओं को राज्य द्वारा अनुच्छेद १६ के अन्तर्गत स्वतन्त्रता के अधिकार पर लागू किया जायेगा, वे निरकुश नहीं परन्तु युक्तियुक्त होंगी। इस न्यायिक अकुश के कारण व्यवस्थापिका, स्वतन्त्रता के अधिकार का अतिक्रमण नहीं कर सकेगी।

असीमित तथा अनियमित स्वतन्त्रता अवश्य ही उच्छुद्धता में परिवर्तित हो सकती है और इसके परिणाम स्वरूप न केवल अन्य व्यक्तियों की स्वतन्त्रता को हानि पहुँचाती है परन्तु इससे राज्य की सुरक्षा एवं अस्तित्व को भी खतरा पैदा हो सकता है। इसलिए स्वतन्त्रता का सही अन्तिमार्थ ऐसी स्वतन्त्रता से है, जो कानून से नियमित है, क्योंकि कानून जनतान्त्रिक राज्य में जनता की इच्छा का ठोस रूप होता है। दूसरे शब्दों में कानून द्वारा ही जनतान्त्रिक राज्य में जनता की इच्छा का क्रियाव्यय समभव है। अतएव जनतान्त्रिक पद्धति से निमित्त कानून के दायरे में ही व्यक्ति की स्वतन्त्रता समभव है, जिसमें अन्य व्यक्तियों की स्वतन्त्रता का हनन न हो सके। परन्तु इसके साथ ही यह आवश्यक है कि राजसत्ता का उपयोग भी सीमित तथा जनतान्त्रिक रूप से किया जाना चाहिये, विशेषकर जब कि राजसत्ता के उपयोग का उद्देश्य लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना के लिए किया जाता है। इस दृष्टि से नागरिकों के अधिकारों का सविधान में स्पष्ट उल्लेख करना राजसत्ता पर आवश्यक सीमाएँ निर्धारित करना है, जिनका राज्य सत्ता द्वारा उल्लंघन करना स्पष्ट रूप से अवैधानिक होगा। भारतीय सविधान में मूल अधिकारों के उल्लेख करने के साथ उन सीमाओं को स्थापित किया गया है जिनसे ये अधिकार सीमित रहेंगे। हमारे सविधान से प्रदत्त मूल अधिकार अतएव असीमित नहीं हैं। "प्रत्येक मामले में अधिकार, न कि सीमाएँ मूल हैं और देश में सर्वोच्च न्यायालय तथा अन्य न्यायालयों का यह कर्तव्य है कि इन अधिकारों की उत्साहपूर्वक चौकसी और रक्षा करें।"<sup>१</sup>

नागरिकों के स्वतन्त्रता के अधिकार में निहित सार स्वतन्त्रताओं पर इस दृष्टिकोण से आवश्यक युक्तियुक्त सीमाएँ सविधान द्वारा लगाई गई हैं, जिनका उद्देश्य भारत में नागरिकों की स्वतन्त्रता और राजसत्ता के मध्य में जनतान्त्रिक सन्तुलन स्थापित करना है। नागरिकों की स्वतन्त्रता पर इस प्रकार की सीमाएँ, प्रत्येक स्वस्थ समाज में पाई जाती हैं, जिनके बिना समाज का अस्तित्व नहीं रह सकता।



है। कोई राज्य अपने नागरिकों को असीमित स्वतंत्रता नहीं दे सकता है। भारतीय संविधान द्वारा प्रदत्त मूल अधिकारों की यह एक विशेषता है कि इनके सन्ध में संविधान में ही युक्तियुक्त सीमाओं की आवश्यकता पर बल दिया गया है। किन्तु यह ज्ञात करने के लिए कि किसी कानून द्वारा लगाई गई सीमाएँ न्यायाचिन हैं या नहीं न्यायपालिका को अनिमित्त अधिकार प्राप्त है। भारतीय नागरिक का अनुच्छेद १६ के अन्तर्गत प्रदत्त सात स्वतंत्रताओं पर निम्नलिखित सीमाएँ हैं।

१—वाक् स्वतंत्रता तथा अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता पर सीमाएँ। वाक् स्वतंत्रता तथा अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के अभाव में जनतन्त्र का कोई मूल्य नहीं है। अतः प्रत्येक जनतांत्रिक संविधान के अन्तर्गत वाक् स्वतंत्रता एवं विचारों की अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता को मान्यता दी जाती है। परन्तु जैसा देखा जा चुका है, असीमित स्वतंत्रता न केवल अर्थहीन हो जायेगी किन्तु यह जनता के सामान्य हितों के लिए हानिकारक सिद्ध होगी।

प्रारम्भ में भारतीय संविधान द्वारा केवल चार विषयों के सन्ध में नागरिकों की वाक् तथा अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता पर सीमाएँ रखी गईं (अ)—अपमान—लेज, (ब) न्यायालय की निन्दा, (स) शिष्टाचार और नैतिकता एवं, (ट) राज्य की सुरक्षा। संविधान के लागू होने के पश्चात् यह अनुभव किया गया कि उपर्युक्त चार विषयों सन्धी सीमाओं के बावजूद भी स्वतंत्रता का अधिकार इतना अधिक विस्तृत था कि न केवल हत्या और अन्य हिंसात्मक अपराधों के लिए उत्तेजित करने के कार्य इन सीमाओं के क्षेत्र में नहीं आते हैं, किन्तु जैसा सर्वोच्च न्यायालय ने रोमेश थापर बनाम मद्रास राज्य के प्रकरण में अपने निर्णय में बतलाया है कि राज्य की नींव पर आघात पहुँचाने वाले या राज्य को समाप्त करने के कार्य को छोड़कर अन्य कार्यों के आधार पर वाक् तथा अभिव्यक्ति स्वातन्त्र्य पर सीमा लगाना उचित नहीं होता। फलस्वरूप १९५१ में प्रथम संशोधन अधिनियम पारित किया गया, जिसमें नागरिकों की वाक् तथा अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता पर युक्तियुक्त सीमाओं के क्षेत्र में वृद्धि की जा सके। अतः उपर्युक्त उल्लिखित चार विषयों में तीन और विषय जोड़ दिये गये, जिनसे नागरिक स्वतंत्रताओं पर युक्तियुक्त सीमाओं के क्षेत्र में वृद्धि हुई। ये निम्नलिखित हैं।

(एक)—विदेशी राज्यों से मित्रता, पूर्ण मूल्य रखने के लिए,

(दो)—सार्वजनिक सुरक्षा के लिए और,

(तीन)—अपराध को न प्रोत्साहित करने के लिए।

संक्षेप में, राज्य नागरिकों के वाक् तथा विचारों की अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता पर निम्नलिखित सात विषयों के सन्दर्भ में प्रतिबन्ध लागू कर सकता है।



(१) अपमान लेख, (२) न्यायालय की दिन्दा (३) शिष्टाचार तथा नैतिकता (४) राज्य की सुरक्षा, (५) विदेशी राज्यों से मैत्रीपूर्ण-संबंध (६) अपराधों के सम्बन्ध में (७) सार्वजनिक सुरक्षा के लिए ।

१—इन सीमाओं को युक्तियुक्त सीमाएँ इसलिये माना गया है कि यदि किसी उपयुक्त न्यायालय की सम्पत्ति में यदि किसी कानून या आदेश द्वारा युक्तिहीन प्रतिबन्ध, बाध व विचारों की अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता पर लागू किये गये हैं, इनको भ्रंष माना जा सकता है। अतएव नागरिकों की स्वतंत्रता पर सीमाएँ लगाने का व्यवस्थापिका और कार्यपालिका का अधिकार अन्तिम नहीं है। क्योंकि न्यायपालिका इन सीमाओं के अधिकार की जांच कर उन्हें भ्रंष ठहरा सकती है। 'यहाँ पर भारतीय संविधान ने अमरीकी संविधान से व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका के कार्यों का न्यायपालिका द्वारा निरीक्षण के सिद्धान्त को अपनाया है। यह न्यायालय को निर्धारित करना है कि सीमाएँ युक्तियुक्त हैं या नहीं।' चिन्तामणराव बनाम मध्यप्रदेश नामक प्रकरण में सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया है कि व्यवस्थापिका द्वारा निर्धारित 'युक्तियुक्त सीमाएँ' अन्तिम नहीं हैं। न्यायपालिका को यह जांचने का अधिकार है कि व्यवस्थापिका द्वारा निर्धारित सीमाएँ युक्तियुक्त हैं या नहीं हैं।

२—शान्तिपूर्वक तथा अस्वरहित सम्मेलन करने की स्वतंत्रता भारत के नागरिकों को संविधान के अनुच्छेद १६ द्वारा प्रदत्त है। इस प्रकार नागरिकों को राजनीतिक या अन्य प्रकार के सम्मेलन करने का अधिकार है, परन्तु यह शान्ति पूर्वक होना चाहिये जिससे सार्वजनिक सुरक्षा को बाधा न पड़े। अनुच्छेद १६ उपबन्ध ३ के अनुसार राज्य को नागरिकों के इस अधिकार पर सार्वजनिक सुरक्षा के हित में 'युक्तियुक्त सीमाएँ' लगाने का अधिकार है।

३—समुदाय एवं सघ निर्माण करने की स्वतंत्रता भारतीय नागरिकों को संविधान के अनुच्छेद १६ (१) (सी) द्वारा प्रदत्त है। इस प्रकार की स्वतंत्रता के आधार पर नागरिकों को राजनीतिक दल, व्यापार सघ, और समाजों के लिए व्यवस्था करने का अधिकार है। इस प्रकार की स्वतंत्रता पर अनुच्छेद १६ उपबन्ध (४) के अन्तर्गत 'राज्य सार्वजनिक सुरक्षा एवं नैतिकता के हित में' 'युक्तियुक्त सीमाएँ' लगा सकता है। इस दृष्टिकोण से यदि कोई सघ उन किसी कानून के त्रिभुज में हस्तक्षेप करता है या सार्वजनिक नैतिकता के विरुद्ध है, तो राज्य द्वारा उस सघ को भ्रंष ठहराया जा सकता है।

४—भारतीय प्रदेश में एक हिस्से से अन्य हिस्से में भ्रमण करने की स्वतंत्रता भारत के नागरिकों को संविधान के अनुच्छेद १६ (१) (डी) के अन्तर्गत प्राप्त



है परन्तु इस स्वतन्त्रता पर भी राज्य 'युक्तियुक्त सीमाएँ' लगा सकता है। ये सीमाएँ अनुच्छेद १६ (५) के अन्तर्गत सार्वजनिक या अनुसूचित जनजातियों के हित में राज्य द्वारा लगाई जा सकती हैं।

५—भारतीय प्रदेश के किसी भी हिस्से में निवास करने तथा बसने की स्वतन्त्रता अनुच्छेद १६ (१) (इ) के अन्तर्गत भारत के नागरिकों को प्रदत्त है। परन्तु अनुच्छेद १६ उपबन्ध ५ के अनुसार सार्वजनिक या जनजातियों के हितों के दृष्टिकोण से, इस स्वतन्त्रता पर भी राज्य द्वारा 'युक्तियुक्त सीमाएँ' लगाई जा सकती हैं।

६—सम्पत्ति का अर्जन करने, रखने और बचने की स्वतन्त्रता, भारत के नागरिकों को संविधान के अनुच्छेद १६ (१) (एफ) के अन्तर्गत प्राप्त है। परन्तु इस स्वतन्त्रता पर भी अनुच्छेद १६ (५) द्वारा यह युक्तियुक्त सीमा लगाई गई कि इस स्वतन्त्रता का उपयोग सार्वजनिक और जनजातियों के हितों को ध्यान में रखकर हो लिया जा सकता है। उदाहरणार्थ जुमा घर, अनधिकृत अस्त्र, शराब की अनधिकृत भट्टियाँ राज्य द्वारा जप्त की जा सकती हैं। यहाँ उल्लेखनीय है कि सम्पत्ति अर्जित करने तथा रखने का यह अधिकार अनुच्छेद ३१ (ग) या (२) के अन्तर्गत राज्य के व्यक्तिगत सम्पत्ति को लेने के अधिकार के अधीन है अर्थात् यदि अनुच्छेद ३१ के अन्तर्गत राज्य किसी व्यक्ति की सम्पत्ति को प्राप्त करता है तो उस व्यक्ति को अनुच्छेद १६ (१) (एफ) द्वारा प्रदत्त सम्पत्ति अर्जित करने एवं रखने के अधिकार को राज्य को अनुच्छेद ३१ द्वारा प्रदत्त व्यक्तिगत सम्पत्ति प्राप्त करने के अधिकार के अधीन माना जायेगा।

७—किसी व्यवसाय, वृत्ति, व्यापार या धन्धा करने की स्वतन्त्रता भारतीय नागरिकों को अनुच्छेद १६ (१) (जी) के अन्तर्गत प्राप्त है। किन्तु यह स्वतन्त्रता अनुच्छेद १६ उपबन्ध (६) के अनुसार राज्य द्वारा, सार्वजनिक हितों के दृष्टिकोण से युक्तियुक्त सीमाओं के माध्यम से सीमित की जा सकती है। इससे अतिरिक्त, नागरिकों को इस प्रकार की स्वतन्त्रता से राज्य के इस अधिकार पर, कि वह किसी भी व्यवसाय, वृत्ति, व्यापार या धन्धे के सम्बन्ध में कानून द्वारा व्यवसायिक या तकनीकी योग्यता निर्धारित करे, कोई रोक नहीं लगती है। राज्य को व्यवसायिक या तकनीकी योग्यता निर्धारित करने का अधिकार इस कारण दिया गया है कि अनेक व्यवसाय, विशेषकर चिकित्सा या इंजीनियरिंग, न केवल इनमें कार्यरत व्यक्तियों से सम्बन्धित है किन्तु प्रत्यक्ष रूप से इनका सम्बन्ध जनता से भी है।

भारतीय नागरिकों के स्वतन्त्रता के अधिकार का दूसरा पहलू विशिष्ट रूप से कानून एवं स्वतन्त्रता के सम्बन्ध पर प्रकाश डालता है। यह वर्णन अनुच्छेद २०



से अनुच्छेद २२ तक में दिया गया है। वस्तुतः इन तीन अनुच्छेदों में भारतीय संविधान में ब्रिटिश संविधान के संदर्भ 'विधि-शासन' के सिद्धान्त पर प्रकाश डाला गया है।

प्रो० डायसी ने ब्रिटिश संविधान के अन्तर्गत विधि शासन के तीन सम्बन्धित अर्थ निर्दिष्ट किये हैं, जो निम्नानुसार हैं,

१—किसी नागरिक को न हिरासत में लिया जा सकता है और न ही उसके जीवन एवं सम्पत्ति पर अतिक्रमण ही किया जा सकता है, जब तक कि उस नागरिक ने किसी कानून का उल्लंघन न किया हो,

२—कानून की दृष्टि में समस्त नागरिक समान हैं; एवं

३—संविधान के सामान्य सिद्धान्त ऐसे न्यायिक निर्णयों से उत्पन्न हुए हैं जिनसे विशिष्ट प्रकरणों में, जो न्यायालयों के समक्ष लाये गये थे, नागरिकों के अधिकारों का निर्धारण किया गया है।

ब्रिटेन में विधि शासन के अन्तर्गत नागरिकों के अधिकारों के अस्तित्व को मान्यता देने और कानून तथा नागरिक के अधिकारों का सम्बन्ध स्पष्ट करते हुए, यह स्पष्ट किया गया है कि राजसत्ता का उपयोग, नागरिक के अधिकारों के सम्बन्ध में तभी होगा, जब कि नागरिक न किसी कानून का उल्लंघन किया है।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद २० से अनुच्छेद २२ तक में यह स्पष्ट किया गया है कि नागरिकों के अधिकारों के लिए कानून की भूमिका क्या है। यह तीन प्रकार की है।

सर्वप्रथम, अनुच्छेद २० (१) के अनुसार कोई व्यक्ति किसी अपराध के लिए दोषी सिद्ध नहीं माना जायेगा, जब तक कि उसने अपराध करने के समय किसी स्थापित कानून का अतिक्रमण न किया हो और न ही कोई व्यक्ति उससे अधिक दण्ड का पात्र होगा जो उसको अपराध करने के समय स्थापित कानून के अधीन दिया जा सकता था।

अनुच्छेद २० (२) के अनुसार किसी भी व्यक्ति को एक ही अपराध के लिए एक बार से अधिक अभियोजित तथा दण्डित नहीं किया जा सकता। इस अनुच्छेद में 'दण्ड से अभिप्राय न्यायालय द्वारा दिया गया दण्ड है, न कि किसी विभाग द्वारा दिये गए दण्ड से है। अतएव किसी प्रशासकीय नर्भचारी को न्यायालय द्वारा दण्ड मिलने के अनिवार्य, उसके विरुद्ध सरकार अनुशासनात्मक कार्यवाही कर, दण्ड दे सकती है।

अनुच्छेद २० (३) के अनुसार किसी व्यक्ति को जो कि किसी अपराध के लिए अभियुक्त है, स्वयं के विरुद्ध साक्षी देने के लिए बाध्य नहीं किया जायेगा। यह अधिकार भारत में दोबानी और फौजदारी दोनों प्रकार के मामलों के लिए है, जब कि अपराध में यह केवल फौजदारी मामलों के लिए है।



द्वितीय, अनुच्छेद २१ के अनुसार कोई व्यक्ति अपने जीवन और व्यक्तिगत स्वतंत्रता से 'विधि सम्पन्न प्रक्रिया' द्वारा, न कि किसी अन्य प्रक्रिया से, वंचित किया जायेगा। सर्वोच्च न्यायालय ने गोपालन बनाम मद्रास राज्य के मामले में 'विधि सम्पन्न प्रक्रिया' का अर्थ स्पष्ट करते हुए, यह निर्णय दिया कि यदि व्यवस्थापिका सभा, जीवन और व्यक्तिगत स्वतंत्रता से वंचित करने का पानून पारित करती है तो न्यायालय इस कानून को चुनौती नहीं दे सकेगा। मुख्य न्यायाधीश कानिया ने निर्णय देते हुए कहा—“विधि सम्पन्न-प्रक्रिया” शब्दों को अपमान के परिणाम स्वरूप, संविधान द्वारा व्यवस्थापिका सभा को कानून निर्धारित करने में अन्तिम अधिकार दिया गया है।”<sup>१</sup>

वर्तमान लेखकों ने व्यवस्थापिका सभा के हाथ में इस विषय पर अन्तिम अधिकार छोड़ने के औचित्य पर शका व्यक्त की है। प्रो० श्रीनिवासन का कथन है—“विधि सम्पन्न प्रक्रिया शब्दों का उपयोग, व्यक्तिगत, स्वतंत्रता के रक्षार्थ प्रावधानों को क्षीण कर देते हैं, क्योंकि एक व्यवस्थापिका किसी प्रक्रिया का, जो कि न्याय के सिद्धान्तों के विरुद्ध है अपनी सीमाओं में ही रहकर कार्य करते हुए, निर्धारण कर सकेगी।”<sup>२</sup>

यह सत्य है कि भारतीय संविधान में 'विधि सम्पन्न प्रक्रिया' (प्रोसीजर इस्टेब्लिशमेंट बाय ला) शब्दों के उपयोग के कारण न्यायपालिका को व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानून के अन्तर्वर्ती गुण और दोष के आधार पर कानून को अवैध घोषित करने का अधिकार नहीं रह जाता है। यदि न्यायपालिका इस निष्कर्ष पर पहुँचती है कि व्यवस्थापिका ने संवैधानिक क्षेत्र में रह कर, संविधान के अनुसार कानून पारित किया है, तो उक्त कानून को वैध मानना ही होगा। इससे आगे न्यायपालिका नहीं जा सकती है और कानून को केवल उसके अन्तर्वर्ती दोष के कारण अवैध नहीं ठहरा सकती है। इस दृष्टिकोण से यदि भारत में व्यवस्थापिका व्यक्ति के बन्दी, कैद और नजरबन्दी करने का कानून पारित करती है, न्यायपालिका को इस प्रकार के कानून को अवैध ठहराने का अधिकार नहीं है। न्यायालयों को, 'विधि सम्पन्न प्रक्रिया' शब्दों के दृष्टिकोण से केवल इतना ही अधिकार प्राप्त है कि वे यह ज्ञात करे कि किसी व्यक्ति के जीवन, और व्यक्तिगत स्वतंत्रता पर अतिरिक्त किसी कानून के अनुसार हो रहा है या बिना किसी कानून के हो रहा है। यदि यह संवैधानिक कानून के अन्तर्गत हो रहा है तो न्यायालय वहाँ हस्तक्षेप नहीं कर सकती है।

१. गोपालन बनाम मद्रास राज्य—ए० आई० आर०, १९५०, एस० सी० २७।

२. एन० श्रीनिवासन—डिमोक्रेटिक गर्वमेन्ट इन इंडिया, पृ० १७३, १९५४।



अमरीका में, सविधान के पाँचवें और चौदहवें संशोधनों में 'वैधिक प्रक्रिया' (ड्यूप्रोसेस आफ ला) शब्दों का उपयोग, व्यक्तिगत स्वतंत्रता के संरक्षण के लिए किया गया है। 'वैधिक प्रक्रिया' के अनुसार अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को, व्यक्तिगत स्वतंत्रता के संरक्षण के लिए, अन्तिम अधिकार है। क्योंकि, अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय 'वैधिक प्रक्रिया' के सन्दर्भ में किसी भी कानून की जाँच दो कसौटियों के आधार पर कर सकता है।

सर्वप्रथम, अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय कानून की जाँच इस आधार पर कर सकता है कि क्या व्यवस्थापिका सभा ने अपने क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत कानून पारित किया है।

द्वितीय, यदि व्यवस्थापिका ने कानून अपने संवैधानिक क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत पारित किया है तो सर्वोच्च न्यायालय यह भी जाँच कर सकता है कि उस कानून के प्राकृतिक न्याय के सन्दर्भ में क्या अन्तर्वर्ती गुण और दोष हैं। यदि इस दृष्टिकोण से कानून में दोष हैं, तो अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय उसे अवैध घोषित कर सकता है। यहाँ पर अमरीकन सर्वोच्च न्यायालय, 'वैधिक प्रक्रिया' के अनुसार ही, प्राकृतिक न्याय की कसौटी पर अपने अधिकारों का उपयोग करेगा।

अतः यह स्पष्ट है कि भारत में 'विधि सम्पन्न प्रक्रिया' के अनुसार व्यक्तिगत स्वतंत्रता के विषय पर व्यवस्थापिका की शक्ति अन्तिम है, और अमरीका में 'वैधिक प्रक्रिया' के अनुसार न्यायपालिका को अन्तिम शक्ति प्राप्त है।

तथापि, यहाँ पर यह प्रश्न उत्पन्न होता है कि सविधान के अनुच्छेद २१ में 'विधि सम्पन्न प्रक्रिया' का प्रावधान करके क्या वास्तव में सविधान निर्माता व्यक्तिगत स्वतंत्रता के सम्बन्ध में व्यवस्थापिका को अन्तिम शक्ति प्रदान करना चाहते थे, जिसके फलस्वरूप नागरिकों की स्वतंत्रता के मूल अधिकार का अस्तित्व व्यवस्थापिका की इच्छा पर ही निर्भर रहे।

यद्यपि, ऐसा प्रतीत होता है कि 'विधि सम्पन्न प्रक्रिया' को अपनाने से व्यवस्थापिका को अन्तिम शक्ति, व्यक्तिगत स्वतंत्रता और जीवन के लिए प्राप्त है, किन्तु इस तथ्य को नहीं भूल जाना चाहिये कि व्यवस्थापिका स्वयं सविधान के प्रावधानों द्वारा वंचित है। अतएव, व्यवस्थापिका अपनी शक्ति का उपयोग सविधान में उल्लिखित प्रक्रिया के अनुरूप ही कर सकेगी। इसलिए व्यक्तिगत स्वतंत्रता व जीवन के मूल अधिकार के सम्बन्ध में, सविधान के अनुच्छेद २२ में उस प्रक्रिया का स्पष्ट रूप से उल्लेख है जिसके आधार पर ही केवल नागरिक को उसकी व्यक्तिगत स्वतंत्रता और जीवन के मूल अधिकार से वंचित किया जा सकता है। अतः अनुच्छेद २२ में 'प्रक्रियात्मक-कानून' (प्रोसेजरल-ला) को समावेशित किया गया है क्योंकि 'विधि सम्पन्न प्रक्रिया' के अनुसार व्यवस्थापिका को व्यक्तिगत



स्वतन्त्रता और जीवन के मूल अधिकार के सम्बन्ध में जो शक्ति प्राप्त हुई, उसको बंदिता किया जाये।

अनुच्छेद २२ में निहित 'प्रक्रियात्मक कानून' इस प्रकार सविधान था, जो कि देश का मूल कानून है, एक महत्वपूर्ण हिस्सा बन जाता है और जिसको साधारण विधि द्वारा व्यवस्थापिका परिवर्तित नहीं कर सकती है। अतएव, यह स्पष्ट है कि, व्यवस्थापिका द्वारा जो भी प्रक्रिया, नागरिक को उसकी स्वतन्त्रता और जीवन के मूल अधिकार से वंचित करने के लिए निर्धारित की जाती है, उसका अनुच्छेद २२ में उल्लिखित 'प्रक्रियात्मक कानून' व अनुबन्ध हो होना चाहिये। तो यह नहीं कहा जा सकता है कि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता और जीवन के अधिकार के सम्बन्ध में व्यवस्थापिका की शक्ति अनिर्णीत है।

अनुच्छेद २२, उपबन्ध १ के अनुसार यदि किसी व्यक्ति को बन्दी किया गया है, उसको बन्दीकरण के कारणों से यथाशीघ्र अवगत कराये बिना हवालात में रखा नहीं जायेगा और न ही उसको इस अधिकार से वंचित किया जायेगा कि वह अपनी पसन्द के वकील से परामर्श करे तथा अपना बचाव करवाये।

अनुच्छेद २२, उपबन्ध २ के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति जिसको बन्दी किया गया है और हवालात में रखा गया है, बन्दी बनाये जाने के २४ घण्टे के अन्दर निकटतम न्यायाधीश के समक्ष पेश किया जायेगा, और कोई ऐसा व्यक्ति बिना न्यायाधीश की सहमति के उक्त अवधि से अधिक समय तक हवालात में नहीं रखा जायेगा।

अनुच्छेद २२, उपबन्ध ३ के अनुसार, उपबन्ध १ एवं २ में उल्लिखित कोई बात किसी विदेशी शत्रु या किसी ऐसे व्यक्ति पर जिस निवारक निरोधी अधिनियम के अन्तर्गत बन्दी बनाया गया है, लागू नहीं होगी।

संक्षेप में, अनुच्छेद २२ के द्वारा प्रक्रियात्मक नियमों का निर्धारण किया गया है जो कि कार्यपालिका और व्यवस्थापिका पर लागू है। यह निम्नलिखित है।

१—बन्दी व्यक्ति को बन्दीकरण के कारणों से अवगत कराया जाना चाहिये।

२—बन्दी व्यक्ति को अपने पसन्द के वकील की सलाह लेने तथा बचाव करवाने का अधिकार है।

३—किसी व्यक्ति को बन्दी करने के २४ घण्टे की अवधि में निकटतम न्यायाधीश के समक्ष प्रस्तुत करना चाहिये।

४—बन्दी को, बिना न्यायाधीश की अनुमति के २४ घण्टे से अधिक समय तक हवालात में नहीं रखा जायेगा।

अनुच्छेद २२ में निहित, उपर्युक्त 'प्रक्रियात्मक कानून' में कतिपय त्रुटियाँ



हैं, जिनके फलस्वरूप अभियुक्त को नदोचित न्याय प्राप्त न हो। य नुटियाँ निम्नलिखित हैं।

१—सविधान में यह प्रावधान नहीं है कि मुकदमे की सुनवाई जल्दी और सार्वजनिक रूप से हो, और न ही यह प्रावधान है कि अभियुक्त को अपने बचाव के लिए अपील करने का अधिकार है।

२—यहाँ इस प्रकार का कोई प्रावधान नहीं है कि मुकदमा कम खर्चीला हो, जब कि अनुच्छेद २२ के उपबन्ध १ एवं २ का विषय साधारण बन्दीकरण है, इस अनुच्छेद के उपबन्ध ४ से ७ तक का विषय निवारक निरोध है। निवारक निरोध भारतीय सविधान का एक अत्यन्त मतभेदपूर्ण विषय है, जिसकी बड़ी आलोचना हुई है। यह नदोचित अजीब-सा लगता है कि निवारक-निरोध—जैसा विषय सविधान के तीसरे अध्याय में, जिसमें नागरिकों के मूल अधिकारों का उल्लेख है, सम्मिलित किया गया हो। परन्तु निम्नलिखित दो तर्कों के आधार पर यह स्पष्ट हो जायेगा कि ऐसा क्यों किया गया।

सर्वप्रथम, राष्ट्र की सुरक्षा एवं एकता के विशिष्ट महत्त्व के कारण, सविधान निर्माताओं ने निवारक-निरोध सम्बन्धी प्रावधान हमारे सविधान में रखे। बिना राज्य के अस्तित्व के मूल अधिकारों की कल्पना करना, बेमतलब होगा। मूल अधिकारों को असीमित नहीं होना चाहिये, किन्तु राज्य की सुरक्षा एवं अखण्डता के दृष्टिकोण से युक्तियुक्त सीमाओं में ही इनकी उपयोगिता सिद्ध हो सकती है। स्वतन्त्र भारत के इतिहास से विदित होता है, कि इसको आन्तरिक और बाह्य खतरों का सदा सामना करना पड़ा है। बल्कि आज य खतरे विकराल रूप धारण किये हुए हैं। विशेषकर १९६२ में चीनी आक्रमण, मत्स्यवान् १९६५ में पाकिस्तानी आक्रमण और बांग्ला देश के सन्दर्भ में, पाकिस्तान से हुए युद्ध के रूप में देश को एक निरन्तर खतरे का सामना करना पड़ा है। “जनतान्त्रिक स्वतन्त्रता भारत में एक नये तथा कोमल पीघे के सद्गुण है जो उन तत्वों के प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष अति-क्रमणों से स्वयं की रक्षा करने में असमर्थ लगता है, जिनको जनतान्त्रिक स्वतन्त्रता एवं प्रगति से कोई सहानुभूति नहीं है, कठिनाई से प्राप्त राष्ट्र की स्वतन्त्रता को तोड़ फाड़ करने वाले और हिंसात्मक तत्वों से बचाने के लिए चौकसी की आवश्यकता है। जब तक प्रत्येक दल या समूह अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सवैधानिक साधनों को स्वीकृत नहीं कर लेता है, निवारक-निरोध—जैसा विशेष प्रावधान भारत के लिए आवश्यक है।”

द्वितीय, यदि किसी व्यक्ति को निवारक निरोध में रखने की आवश्यकता हो, तो यह सविधान में उल्लिखित प्रक्रिया के अनुसार ही किया जाना चाहिये, जिससे



व्यवस्थापिका या कार्यपालिका संवैधानिक क्षेत्र से बाहर जाकर सत्ता का निरकुश दुरुपयोग न कर सकें। इसी कारण डा० अम्बेदकर ने संविधान सभा के सदस्यों का ध्यान इस ओर आकर्षित कराया। वे निवारक निरोध के अन्तर्गत बन्दी व्यक्ति के 'प्रक्रियात्मक अधिकारों' को संविधान में सुरक्षित रखना चाहते थे। परन्तु साथ ही उनका ध्यान राज्य की सुरक्षा की ओर भी था। इसलिए जहाँ अनुच्छेद २२ में राज्य की सुरक्षा पर बल दिया गया है, वहीं साथ ही बन्दी के प्रक्रियात्मक अधिकारों को भी स्पष्ट कर दिया गया है, जिससे उसको न्याय प्राप्त हो सके।

अनुच्छेद २२ के उपबन्ध (४) के अनुसार निवारक-निरोध सम्बन्धी कोई कानून द्वारा तीन माह से अधिक समय तक किसी व्यक्ति को हवालात में रखने के लिए अधिकृत नहीं किया जा सकता है, सिवाय निम्नलिखित परिस्थितियों में :—

अ—जब एक परामर्श मण्डल ने, जिसके सदस्य ऐसे व्यक्ति हैं, जो उच्च न्यायालय के न्यायाधीश हैं, या रहे हैं या न्यायाधीश के पद पर नियुक्त होने की योग्यता रखते हैं, उपर्युक्त उल्लिखित तीन माह की अवधि समाप्त होने के पूर्व, यह प्रतिवेदन दिया है कि बन्दी के निरोध के पर्याप्त कारण विद्यमान हैं। परन्तु उपबन्ध (७ ब) के अन्तर्गत ससद द्वारा निर्मित कानून द्वारा जो बन्दीकरण की अधिकतम सीमा निर्धारित की जायेगी, उससे अधिक समय तक बन्दी को निरोध में नहीं रखा जायेगा। या,

ब—जब बन्दी को ससद द्वारा, अनुच्छेद २२ उपबन्ध (७ अ) के अनुसार एक (ब) के अन्तर्गत बन्दी रखा जा रहा है।

अनुच्छेद २२ उपबन्ध (५) के अनुसार जब किसी व्यक्ति का निरोध, निवारक-निरोध कानून के अन्तर्गत किसी आदेशानुसार किया गया है, जिस अधिकारी द्वारा यह आदेश दिया गया है, उसका यह कर्तव्य है कि बन्दी व्यक्ति को उसके बन्दीकरण के कारण शीघ्र बताये जिससे वह उस आदेश के विरुद्ध शीघ्रातिशीघ्र अपिवेदन कर सके।

अनुच्छेद २२ उपबन्ध (६) के अनुसार उपबन्ध (५) में किसी विषय पर आदेश देने वाले अधिकारी के लिए उन तथ्यों को प्रकट करना आवश्यक नहीं होगा जिनको वह जनहित के विरुद्ध समझता है।

अन्त में, अनुच्छेद २२, उपबन्ध (७) के अनुसार ससद कानून द्वारा यह निर्धारित कर सकती है कि

क—किन परिस्थितियों में और किस प्रकार की श्रेणी या श्रेणियों के प्रकरण में एक व्यक्ति का निरोध तीन माह से अधिक समय के लिए निरोध-निवारक कानून के अन्तर्गत परामर्श मण्डल की सम्मति के बिना किया जा सकता है।



ख—किसी व्यक्ति का निरोध, निवारक निरोध कानून के अन्तर्गत किस श्रेणी या श्रेणियों के प्रकरण में अधिक से अधिक कितनी अवधि किया जायेगा ।

ग—परामर्श मण्डल द्वारा उपबन्ध (४ अ) के अन्तर्गत किस प्रक्रिया को अपनाया जाये ।

सक्षेप में, सविधान द्वारा सभ और राज्यों की सरकारों को, व्यक्तियों का निवारक निरोध, सविधान में उल्लेखित प्रक्रिया के अनुसार करने का अधिकार प्रदत्त किया है । यह स्पष्ट है कि किसी व्यक्ति का निरोध करते हुए यदि अनुच्छेद २२ में उल्लिखित कानूनी प्रक्रिया की सीमाओं का पालन नहीं किया जाना है, यह बन्दी के मूल अधिकारों के विरुद्ध होगा, जो उसको अनुच्छेद २१ और २२ उपबन्ध ५ द्वारा प्राप्त हैं । निवारक निरोध सम्बन्धी अधिकारों का सरकार द्वारा दुरुपयोग रोकने के लिए भारतीय सविधान में निम्नलिखित संवैधानिक अवरोधों के लिए प्रावधान किया गया है ।

१—साधारणतया, किसी भी व्यक्ति को बन्दी बनाकर तीन माह से अधिक समय के लिए निवारक-निरोध में, बिना परामर्श मण्डल की सम्मति के नहीं रखा जा सकता है, जिसमें एक उच्च न्यायालय का न्यायाधीश है और दो सदस्य ऐसे होंगे जो कि उच्च न्यायालय के या तो न्यायाधीश रह चुके हैं या उच्च न्यायालय के न्यायाधीश होने की योग्यता रखते हैं । यदि परामर्श मण्डल की राय है कि किसी व्यक्ति को निवारक निरोध के लिए बन्दी बनाये रखने का कोई कारण नहीं है तो उस व्यक्ति को तत्काल रिहा करना होगा । बस्तर के महाराजा प्रवीणचन्द्र भजिंदेव को परामर्श मण्डल के निर्णयानुसार बन्दी रखने के कोई कारण नहीं थे, अतः उनको रिहा कर दिया गया । सविधान में परामर्श मण्डल के लिए प्रावधान अत्यन्त महत्वपूर्ण है, क्योंकि यह सरकार की निरंकुशता के विरुद्ध एक ठोस धारवाशन है ।

२—निवारक निरोध में रखे गए किसी व्यक्ति को, अनुच्छेद २२ उपबन्ध ५ के अनुसार उसके बन्दी बनाये जाने के कारणों की जानकारी देना आवश्यक है । इसके अतिरिक्त बन्दी को शीघ्रातिशीघ्र यह अवसर प्रदान किया जाना चाहिये, जिससे वह निरोध के विरुद्ध प्रभावपूर्वक अभिवेदन कर सके । इस उद्देश्य से कि बन्दी अपने निरोध के विरुद्ध प्रभावपूर्वक अभिवेदन कर सके, सर्वोच्च न्यायालय द्वारा यह निर्धारित किया गया है कि “यह प्रश्न कि बन्दी को उसके निरोध के सम्बन्ध में पर्याप्त जानकारी दी गई है या नहीं दी गई है, एक न्यायिक प्रश्न है और इस विषय पर न्यायपालिका को निर्णय देने का अधिकार है ।”<sup>१</sup>



अतएव किसी व्यक्ति का निरोध करने वाले अधिकारी का यह बर्तव्य है कि बन्दी को उसका निरोध करने के कारणों का स्पष्टता पूर्वक बतनाय, अन्यथा बन्दी के अपने निरोध के विरुद्ध अभिवेदन करने के अधिकार का कोई मूल्य नहीं होगा। न्यायपालिका को यह निर्धारित करने का अन्तिम अधिकार है कि निरोध करने के कारण विशिष्ट और स्पष्ट हैं या नहीं हैं। यदि बन्दी का जा जानकारी उसके निरोध के सम्बन्ध में दी गई है वह अनिश्चित है तो उसका निराश्रय नहीं रखा जा सकता है।

३—अनुच्छेद २२ उपबन्ध (७ ए) के अनुसार सदन का कानून द्वारा यह निर्धारित करने का अधिकार है कि किन परिस्थितियों में और किस श्रेणी या श्रेणियों के प्रकरण में किसी व्यक्ति को निवारक-निरोध में, तीन माह से अधिक अवधि के लिए परामर्श मण्डल की सलाह के बिना रखा जा सकता है। इसी प्रकार सदन किसी व्यक्ति का किसी श्रेणी या श्रेणियों के प्रकरण के अन्तर्गत निवारक निरोध में रखने के लिए अधिकतम समयावधि निर्धारित कर सकती है।

इसी प्रकार, सदन अनुच्छेद २२ उपबन्ध (७ बी) के अनुसार किसी व्यक्ति के किसी प्रकरण के अन्तर्गत निरोध के लिए अधिकतम समय की सीमा निर्धारित कर सकती है। सदन उस प्रक्रिया का भी नियंत्रण कर सकती है, जिसमें अनुमान परामर्श मण्डल को अपने कार्य करने होंगे। साधारणतया, सदन का निवारक-निरोध के सम्बन्ध में जा शक्तियाँ प्रदत्त की गई हैं, उपयुक्त हैं, परन्तु सदन में एक दिन का ठोस प्रभुत्व है, और प्रतिपक्षीय दलों की स्थिति का निरीक्षण करते हुए यह ज्ञात होता है कि कोई भी प्रतिपक्षीय दल एक सुदृढ़ एवं सगठित सदनोप प्रतिपक्ष के रूप में नहीं है, जिससे निकटतम भविष्य में वह एक वैकल्पिक सरकार का निर्माण कर सके। अतएव वर्तमान स्थिति में सरकार पर प्रतिपक्षीय दलों का प्रभुत्व अधिक प्रभावपूर्ण नहीं हो सकता है और इसने फलस्वरूप, इस सम्भावना को, दृष्टि से शोभन नहीं किया जा सकता है कि सदन एक ही राजनीतिक दल के प्रभुत्व में रह कर अपनी शक्तियों का दुरुपयोग करे।

४—“डॉ० अम्बेदेकर के अनुसार सबसे बड़ा सुरक्षण यह है कि निवारक-निरोध कानून के अनुसार ही किया जा सकता है। यह कार्यपालिका की इच्छानुसार नहीं किया जा सकता है।”

इन सब वचन या सुरक्षा के प्रावधानों के होने हुए भी निवारक-निरोध सम्बन्धी शक्ति आवश्यक होते हुए भी खतरनाक है। इस विचार को स्पष्ट करते हुए



हों० एम० पी० शर्मा कहते हैं—“स्थापित सरकारों की यह प्रवृत्ति हो सकती है कि वे उनके स्थापित रहने के प्रश्न को वे राज्य के स्थायित्व एवं सुरक्षा के प्रश्न से मिला दें। राज्य के शत्रुओं को उससे अलग-थलग स्वतंत्रता की भाव करने का कोई अधिकार नहीं है, पर यह आवश्यक है कि उनमें तथा सत्कारु दल के विरोधियों में अन्तर किया जाय, और यह नागरिक का कर्तव्य है कि यह देखे कि प्रतिपक्षी दल जो संबंधानिक साधना में विश्वास करने हैं उनकी ही स्वतंत्रता के पक्ष हो, जिनकी सत्कारु दल के समर्थकों का प्राण है। सविधान में, जो बिना मुनवाड़े के निरोध में रहें जान ही नहीं है वह जनमत द्वारा व्यन्ध्यायिका पर प्रभाव डाल दूर की जा सकती है। हम यह नहीं भूल जाना चाहिये कि व्यवहार में जनता को उनकी ही स्वतंत्रता प्राप्त होगी, निम्न वह साधक है और जो वह अपने चौकसों में प्राप्त करती है।”

यहाँ यह उल्लेख करना आवश्यक है कि जनता और समद की सतर्कता के कारण निवारक-निराश कानून १९५० के अन्तर्गत भारत में केन्द्रीय और राज्य सरकारों को किसी व्यक्ति का निवारक-निरोध करने का अधिकार है, यदि उनको संतोष हो जाता है कि उस व्यक्ति ने १—भारत की सुरक्षा, विदेशों के साथ भारत के सम्बन्ध या, २—राज्य की सुरक्षा एवं शान्ति या, ३—राष्ट्र के लिए आवश्यक वस्तुओं तथा सेवाओं को बनाए रखने के विरुद्ध कार्य किया है।

१९५० के मूल कानून के अनुसार उपर्युक्त केवल तीसरे वर्ग के अन्तर्गत बन्दी किए हुए व्यक्तियों के लिए परामर्श मण्डल का उपयोग किया जा सकता था, जब कि प्रथम और दूसरे वर्ग के अन्तर्गत बन्दी बनाये गये व्यक्तियों को यह सुविधा नहीं दी गई थी। इस कानून द्वारा जिलाधीश (डिस्ट्रिक्ट मजिस्ट्रेट) एवं उप-मण्डलीय न्यायाधीश (सब डिविजनल मजिस्ट्रेट) दोनों का उपर्युक्त कानून प्रक्रिया-नुसार किसी व्यक्ति का बन्दी करने का अधिकार था। गोपालन बनाम मद्रास राज्य नामक प्रकरण में सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि निवारक-निरोध अधिनियम की धारा १८ अन्वये भी क्योंकि इसके द्वारा निरोध करने के कारणों को बनाना वज्रित किया गया था, जो कि अनुच्छेद २० (५) के विरुद्ध था। निवारक निराश अधिनियम १९५० के सम्बन्ध में अधिक अमनोप व्यक्त किया गया। एतन्मन्त्र इस अधिनियम में कुछ संशोधन किये गए। अतः अतः, प्रत्यक्ष निवारक निराश के मामलों को एक परामर्श मण्डल के समक्ष किसी व्यक्ति के बन्दी करने के तीसरे दिन के अन्दर रखना चाहिये। बन्दी को यह अधिकार भी प्राप्त हुआ है कि वह स्वयं परामर्श मण्डल के समक्ष उपस्थित होकर अपने तर्क



दे सके। यदि परामर्श-मण्डल की राय यह है कि किसी व्यक्ति को बन्दी रखने के कोई कारण नहीं है तो सरकार उस व्यक्ति को रिहा कर देगी। किसी भी व्यक्ति को अधिनियम की धारा (११ ए) के अनुसार बन्दी बनाये जाने की तिथि से १२ माह से अधिक समय के लिए बन्दी नहीं रखा जा सकता है। इसी प्रकार निरोध आदेश की समाप्ति होने के पश्चात् उसी व्यक्ति के निरोध के लिए नया आदेश नये तथ्यों के आधार पर ही दिया जा सकेगा।

इसने शाब्जद की न्यायिक पुनरवलोकन का क्षेत्र निवारक-निरोध के दृष्टिकोण से सीमित है, किन्तु न्यायपालिका इस मामले में बिल्कुल धमकायी नहीं है। न्यायपालिका निवारक-निरोध सम्बन्धी आदेश का पुनरवलोकन अलिखित आधारों पर कर सकती है।

क—यदि निवारक-निरोध सम्बन्धी आदेश के लिए यह कहा जाता है कि यह अपकारी (मेलेकाइड) है। आदेश के अपकारी होने से यह तात्पर्य है कि यह निवारक-निरोध अधिनियम के उद्देश्यों के विरुद्ध है, ऐसी स्थिति में आदेश का अन्वय किया जा सकता है।<sup>१</sup>

ख—न्यायालय इस बात की भी जाँच कर सकता है कि जो निवारक-निरोध के कारण बतलाये गये हैं, वे इतने अनिश्चित हैं कि उनको अपकारी माना जाय।<sup>२</sup> या उनका स्वरूप इस प्रकार का है कि व्यक्ति के इस अधिकार का हनन होता है।<sup>३</sup> बन्दी व्यक्ति का यह अधिकार है कि उसको बन्दीकरण के कारण बतलाये जायें।

ग—न्यायालय इस बात की भी जाँच कर सकते हैं कि क्या निवारक-निरोध के कारणों का विवेकयुक्त सम्बन्ध निवारक-निरोध के उद्देश्यों से, सविधान या निवारक-निरोध अधिनियम के अन्तर्गत है या नहीं।<sup>४</sup> यदि न्यायालय द्वारा यह निर्धारित कर दिया गया है कि इस प्रकार का विवेकयुक्त सम्बन्ध नहीं है तो बन्दी को छुटकारा प्राप्त हो जायेगा।

घ—न्यायालय इस बात की भी जाँच कर सकते हैं कि निवारक-निरोध के लिए कानून द्वारा जिस प्रक्रिया का निर्धारण किया गया है, उसका निवारक-

१. गोपालन बनाम मद्रास राज्य—ए० आई० आर०, १९५०, एस० सी० २७।

२. शिवनलाल बनाम उत्तर प्रदेश—ए० आई० आर०, १९५४, एस० सी० १७६।

३. गोपालन बनाम मद्रास राज्य, ए० आई० आर०, १९५०, एस० सी० २७।

४. शिवनलाल बनाम उत्तर प्रदेश—ए० आई० आर० १९५४, एस० सी० १७६।



निरोध आदेश जारी करते हुए पालन किया गया है या नहीं। यदि कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया है, तो बन्दी को रिहा किया जाना चाहिये।<sup>१</sup>

### शोषण के विरुद्ध अधिकार

भारतीय संविधान के अनुच्छेद २३ तथा २४ शोषण के विरुद्ध अधिकार के सम्बन्ध में हैं। जनतांत्रिक मूल्यों के अनुकूल यह अधिकार समाज में अश्विन की प्रतिष्ठा एवं महत्त्व पर धन देता है। वस्तुतः यह मानवता के उस सिद्धान्तानुसार है जिस पर जर्मन आदर्शवादी दार्शनिक वान्ट ने इन शब्दों में प्रकाश डाला है कि मानव के व्यक्तित्व को साधन के रूप में नहीं बल्कि उद्देश्य सदृश मानना चाहिये। अनुच्छेद २३ (१) द्वारा मानव क्रय विषय और बगार की प्रथा तथा अन्य बाध्यकारी श्रम वर्जित किया गया है और साथ ही यह भी प्रावधान किया गया है कि उपर्युक्त प्रावधान के उल्लंघन के लिए कानून के अन्तर्गत, दण्ड दिया जायेगा। अमेरिका के संविधान में भी संविधान के तैरहवें संशोधन द्वारा ऐसा ही प्रावधान किया गया है, जिसके अनुसार न तो दास प्रथा और न ही बाध्यकारी श्रम का, सिवाय एक अपराध के फलस्वरूप जिसके लिए यह दण्ड दिया गया है, अमेरिका में अस्तित्व रहेगा।

भारत के संविधान में इस अधिकार को समावेशित करने का कारण यह था कि इसके द्वारा भारतीय समाज में से बाध्यकारी श्रम की बुरी सामन्तवादी प्रथा को समाप्त किया जाय। इसके अतिरिक्त, इस अधिकार का उद्देश्य स्त्रियों एवं बच्चों का संरक्षण करना है, जिससे उनको ऐसा कोई कार्य करने या वृत्ति अपनाने के लिए बाध्य नहीं किया जा सके, जो नैतिकता के विरुद्ध हो।

परन्तु अनुच्छेद २२ (२) में सार्वजनिक उद्देश्यों के सन्दर्भ में एक अपवाद का उल्लेख है, जिसके अनुसार राज्य सार्वजनिक उद्देश्यों की पूर्ति के लिए अनिवार्य सेवा की व्यवस्था कर सकता है। यद्यपि संविधान में, 'सार्वजनिक उद्देश्य' का स्पष्टीकरण नहीं है, किन्तु इसका अर्थ सैनिक-सेवा एवं राष्ट्र निर्माण कार्य से संबंधित है। परन्तु सार्वजनिक उद्देश्य की पूर्ति के लिए राज्य द्वारा अनिवार्य सेवाओं की व्यवस्था करते हुए, धर्म, वंश, जाति, वर्ण या इनमें से किसी एक के कारण भेदभाव नहीं किया जायेगा।

अनुच्छेद २४ के अनुसार १४ वर्ष से कम आयु के बच्चों को कारखानों, खदानों, या ऐसे कार्यों में जिनसे उनके शारीरिक या मानसिक स्वास्थ्य को खतरा



है, नियुक्त नहीं किया जायेगा। संक्षेप में शोषण के विरुद्ध अधिकार के अन्तर्गत न केवल राज्य परन्तु अन्य नागरिकों के नृसिद्ध अधिकारों का स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है।

### धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार

भारतीय संविधान द्वारा धर्म निरपेक्ष राज्य की स्थापना की गई है। धर्म-निरपेक्ष राज्य का अर्थ है, वह राज्य जो किसी धर्म विशेष के सिद्धान्तों पर आधारित न हो कर न्याय, स्वतन्त्रता, समानता एवं पारस्परिक सहोदर के सिद्धान्तों पर आधारित है जो जनतन्त्र के सिद्धान्त हैं, भारत के संविधान में धर्म-निरपेक्ष राज्य के दो आधार हैं।

सर्वप्रथम, संविधान की प्रस्तावना में न केवल भारतीय गणतन्त्र के आधारभूत सिद्धान्तों का, जैसे न्याय, स्वतन्त्रता समानता एवं भ्रातृत्व आदि, उल्लेख किया गया है, बरन यह भी स्पष्ट रूप से उक्त किया गया है कि प्रत्येक नागरिक को अन्य स्वतन्त्रताओं के साथ व्यक्तिगत रूप से मान्य सिद्धान्तों में विश्वास और उपभोग करने की भी स्वतन्त्रता प्राप्त है।

द्वितीय, संविधान में धर्म निरीक्ष राज्य का दूसरा आधार नागरिकों के धार्मिक स्वतन्त्रता के मूल अधिकार के रूप में है। संविधान अनुच्छेद २५ से २८ नागरिकों के धार्मिक स्वतन्त्रता के मूल अधिकारों का उल्लेख करते हैं।

अनुच्छेद २५ (१) के अनुसार समस्त व्यक्तियों को स्वतन्त्रतापूर्वक किसी भी धर्म को मानने, उसका पालन करने तथा प्रचार करने का अधिकार प्राप्त है किन्तु इस अधिकार का उपभाग सार्वजनिक शान्ति, नैतिकता और स्वास्थ्य तथा अध्याय तीन के अन्य प्रावधानों के अधीन रहकर ही किया जायेगा। अनुच्छेद २५ (२) के अनुसार राज्य निम्नलिखित विषयों पर कानून निर्माण कर सकता है।

(क) जिससे किसी धार्मिक प्रथा से सम्बद्ध आर्थिक, वित्तीय, राजनीतिक या अन्य किसी कार्रवाई को नियन्त्रित या सीमित किया जा सके, और

(ख) जिससे सामाजिक-कराण एवं सुधार या सार्वजनिक स्वरूप की हिन्दू धार्मिक समस्याओं में समस्त वर्गों के हिन्दुओं के प्रवेश के लिए व्यवस्था की जाये।

अनुच्छेद २६ के अनुसार प्रत्येक धार्मिक इकाई या उसके किसी हिस्से को सार्वजनिक शान्ति, नैतिकता तथा स्वास्थ्य की सीमाओं के अधीन निम्नलिखित अधिकार हैं।

क—धर्म और दान के उद्देश्यों से सस्याओं का निर्माण और पोषण करना,



स—धार्मिक मामलों में स्वयं प्रबन्ध करना,

ग—जब एक अचल सम्पत्ति के स्वामित्व और प्राप्त करने का अधिकार, और

घ—इस प्रकार की सम्पत्ति का संचालन कानून के अनुसार करना ।

अनुच्छेद २७ के अनुसार किसी व्यक्ति का ऐसे धन के लिए कर नहीं देना होगा जो कि किसी धर्म विशेष या धार्मिक इनाई, की प्रगति या पोषण पर खर्च हुआ है ।

अन्त में अनुच्छेद २८ (१) के अनुसार जिस शिक्षा संस्थान को सम्पूर्ण खर्च राज्य निधि से प्राप्त हो रहा है, वहाँ कोई धार्मिक शिक्षा नहीं दी जायेगी । अनुच्छेद २८ (२) के अनुसार किसी शिक्षा संस्थान का प्रशासन राज्य द्वारा किया जा रहा है, परन्तु जिसकी स्थापना एक ऐसे धर्मादा-न्यास द्वारा की गई है, जिसकी शर्त है कि उस संस्थान में धार्मिक शिक्षा दी जाये, वहाँ अनुच्छेद २८ (१) नहीं लागू होगा, अर्थात् उस शिक्षा संस्थान में धार्मिक शिक्षा दी जा सकेगी । अनुच्छेद २८ (३) के अनुसार यदि किसी शिक्षा संस्थान को जिसे, राज्य द्वारा मान्यता प्राप्त है या उसका राज्य निधि से अनुदान मिल रहा है, किसी व्यक्ति को जो वहाँ पढ़ रहा है, धार्मिक शिक्षा में, जो वहाँ दी जा रही है, या उस संस्था में या उससे सलग्न जगह में की जाने वाली धार्मिक उपासना में भाग लेने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता है, सिवाय, जबकि उस व्यक्ति ने और यदि वह व्यक्त न हो तो उसके अभिभावक ने सहमति दी है ।

यह स्पष्ट है कि भारत में धर्म निरपेक्ष राज्य की नींव, सविधान की प्रस्तावना और नागरिकों के धार्मिक स्वतन्त्रता के मूल अधिकार में निहित है । इन दोनों आधारों पर स्थित है, नागरिकों की 'समान रूप से प्राप्त धार्मिक स्वतन्त्रता' । भारत में राज्य की धर्म निरपेक्षता इसी से विदित होती है कि राज्य के बिना हस्तक्षेप के प्रत्येक नागरिक को समान रूप से धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार प्राप्त है और जो भी सीमाएँ नागरिक के धार्मिक स्वतन्त्रता के अधिकार पर सविधान द्वारा रखी गई हैं, वे समस्त नागरिकों के लिए समान हैं ।

भारतीय नागरिकों का धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार असीमित नहीं है । सविधान के अनुच्छेद २५ व २६ में उन कारणों का उल्लेख है, जिनके आधार पर धार्मिक स्वतन्त्रता के अधिकार को राज्य द्वारा, सार्वजनिक शान्ति, नैतिकता एवं स्वास्थ्य के हित में सीमित किया जा सकता है । उदाहरण स्वरूप किसी भी धार्मिक सम्प्रदाय को आम रास्ते पर जुलूस निकालने का अधिकार है, परन्तु इसका द्वारा वे उस धाम रास्ते को उपयोग में लाने के अधिकार से जनता को वंचित नहीं कर सकते हैं । यदि उस समय व्यापारिक शान्ति बनाय रखने के लिए कठिण आदेश दिये हैं तो वे उनका भी उल्लंघन नहीं कर



सकते हैं। यह स्पष्ट है कि राज्य द्वारा धार्मिक स्वतंत्रता के अधिकार पर समाज के हित में, संविधान के अनुसार प्रतिबन्ध लगाये जा सकते हैं। इस प्रकार धार्मिक स्वतंत्रता के कारण किसी व्यक्ति को, इस पर भी कि मानव-वलिदान किसी धर्म द्वारा स्वीकृत है मानव-वलिदान करने नहीं दिया जा सकता है। (जैसे बुद्ध तथो में) या तार्द ऐसा कार्य जो कानून के अन्तर्गत एक अपराध है, या किसी वर्ग की धार्मिक भावनाओं का जानबूझकर अपात पहुँचाना।<sup>१</sup> अतः जैसे श्री टोप का कथन है— 'धार्मिक या अन्तःकरण की स्वतंत्रता पर आधुनिक समाज में विशेषकर भारतीय समाज जैसे विविध-स्वरूपी समाज में, सीमाएँ अवश्यमायी हैं।'<sup>२</sup>

### सांस्कृतिक एवं शैक्षणिक अधिकार

भारतीय संविधान में सांस्कृतिक और शैक्षणिक अधिकारों को रखने का उद्देश्य अल्पसंख्यकों के हितों की रक्षा करना है। भारत एक बहु धर्म, और बहु-भाषी राष्ट्र है, अतएव भारतीय गणतन्त्र में अल्पसंख्यकों की विशेष स्थिति के सन्दर्भ में, उनके हितों की रक्षा के लिए संविधान द्वारा सांस्कृतिक और शैक्षणिक अधिकार दिये हैं। इन अधिकारों की एक यह विशेषता है कि इनके अन्तर्गत 'अल्प संख्यक' शब्द का विस्तृत अर्थ माना गया है। इस सन्दर्भ में अल्प संख्यक शब्द से तात्पर्य केवल धर्म सम्बन्धी अल्पसंख्यकों से ही नहीं है, किन्तु भाषा, लिपि, और सांस्कृतिक सम्बन्धी अल्पसंख्यकों से भी है। भारत में एक दर्जन से अधिक विभिन्न भाषाएँ हैं अतः इस अधिकार का विशेष महत्व है।

अनुच्छेद २६ (१) के अनुसार भारत या भारत के किसी भी भू-भाग में रहने वाले नागरिकों के किसी भी ऐसे जन-समूह को जिसकी अपनी पृथक् भाषा, लिपि या सांस्कृतिक है, यह अधिकार है कि वह अपनी भाषा, लिपि या सांस्कृतिक को बनाये रखे। अनुच्छेद २६ (२) के अनुसार यदि कोई शैक्षणिक संस्था राज्य द्वारा या राज्य की सहायता से संचालित की जा रही है तो उसमें प्रवेश हेतु वंश, जाति, धर्म और भाषा या इन्हों में से किसी एक के आधार पर भेद-भाव नहीं किया जा सकता है।

अल्प संख्यकों के हित में अनुच्छेद ३० (१) द्वारा यह प्रावधान किया गया है कि समस्त अल्पसंख्यकों को चाहे वे धर्म या भाषा सम्बन्धी क्यों न हों अपने इच्छा की शैक्षणिक संस्थाओं का संचालन करने का अधिकार है। अनुच्छेद ३० (२) के अनुसार शैक्षणिक संस्थाओं को अनुदान देते समय राज्य इस कारण

१. डी० डी० वसु—पूर्वोक्त पुस्तक, पृ० १५४।

२. टी० के० टोपे—द कान्स्टीट्यूशन ऑफ इण्डिया, १९६३ पृ० १३३।



भेद-भाव नहीं करेगा कि किसी शैक्षणिक संस्था का संचालन किसी धर्म या भाषा सम्बन्धी अल्पसंख्यकों को इकाई के हाथों में है।

नागरिकों के शैक्षणिक और सांस्कृतिक मूल अधिकारों की एक अन्य विशेषता यह है कि राज्य तथा नागरिक के सम्बन्धों के सन्दर्भ में यह अधिकार असीमित है अर्थात् इन अधिकारों को राज्य को बिना किसी सीमा के वाध्यकारी रूप से मानना होगा।

### सम्पत्ति का अधिकार

समस्त अधिकारों में, जीवन, स्वतंत्रता एवं सम्पत्ति के अधिकार अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं। राजनीतिक चिन्तन में प्राचीन समय से इन अधिकारों के महत्व पर समय-भ्रम पर बल दिया गया है। सम्पत्ति का अधिकार, वास्तव में उस यंत्र के रूप में है, जिससे मानव व्यक्तित्व का विकास होता है। अस्तु जो राजनीति दर्शन का जनक माना गया है, व्यक्तिगत सम्पत्ति को मानव व्यक्तित्व के विकास के लिए आवश्यक समझता है।

इंग्लैंड, अमरीका, फ्रांस, आयरलैंड आदि देशों के संवैधानिक कानून में व्यक्तिगत सम्पत्ति का महत्त्व दृष्टिगोचर होता है। इसी प्रकार भारतीय संविधान के अनुच्छेद १९ (१) (एफ) के अनुसार प्रत्येक नागरिक को सम्पत्ति प्राप्त करने, रखने और व्यय करने का अधिकार है। इसके प्रतिरक्त, भारतीय संविधान के अनुच्छेद ३१ के अन्तर्गत प्रत्येक व्यक्ति को सम्पत्ति का अधिकार प्रदत्त है। अनुच्छेद ३१ (१) के अनुसार किसी भी व्यक्ति को सिवाय कानून के अनुसार किसी भी व्यक्तिगत सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता। अनुच्छेद ३१ (२) द्वारा यह प्रावधान किया गया है कि किसी भी सम्पत्ति को राज्य केवल सार्वजनिक उद्देश्य के लिये कानून के अनुसार, जो उपयुक्त मुआवजे के लिए प्रावधान करता है, जब्त कर सकता है तथा इस कानून द्वारा या तो मुआवजे की राशि या उन सिद्धांतों तथा तरीकों का निर्धारण किया जाना चाहिये जिनके अनुसार मुआवजा निर्धारित किया और दिया जायेगा। इस प्रकार के कानून को न्यायालय में इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती है कि कानून द्वारा निर्धारित मुआवजा पर्याप्त नहीं है।

अतः यह स्पष्ट है कि मुआवजे का निर्धारण करने में व्यवस्थापिक सभा को ही अन्तिम अधिकार है।

संक्षेप में अनुच्छेद ३१ (१) व (२) द्वारा निम्नलिखित तीन मुद्दों का उल्लेख किया गया है।

१—किसी भी व्यक्ति को बिना कानून के उसकी सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता है।



२—सरकार किसी व्यक्ति या संस्था की सम्पत्ति को 'सार्वजनिक उद्देश्य' के लिए अर्जित कर सकती है और इसके लिए उसे मुआवजा देना होगा।

३—मुआवजे की राशि का निर्धारण व्यवस्थापिका द्वारा होगा और न्यायालय को इसे उचित या अनुचित ठहराने का अधिकार नहीं है। अमरीका में सरकार द्वारा सम्पत्ति अर्जित करने पर जो मुआवजा दिया जाता है, उससे सम्बन्ध में न्यायालयों को अधिकार है कि यह निर्धारित करें कि मुआवजा उचित है या अनुचित।

अनुच्छेद ३१ (३) के अनुसार यदि किसी राज्य की विधानसभा द्वारा ऐसी विधि, जिसका उल्लेख अनुच्छेद ३१ (२) में किया गया है, निर्मित की गई है, तो यह तब तक प्रभावी नहीं होगी, जब तक की राष्ट्रपति ने उक्त विधि को अपनी स्वीकृति न दे दी हो।

अनुच्छेद ३१ (४) के अनुसार भी यदि कोई विधेयक किसी राज्य विधान सभा के समक्ष सविधान के लागू होने के समय रखा गया है, और उक्त विधान सभा द्वारा पारित होकर उसे राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त हो जाती है, तो उक्त विधि पर किसी न्यायालय के समक्ष इस कारण आपत्ति नहीं की जायेगी कि वह अनुच्छेद ३१ (२) के विरुद्ध है।

अनुच्छेद ३१ उपबन्ध ५ के अनुसार उपबन्ध २ में उल्लेखित मुआवजे सम्बन्धी कानून का निम्नलिखित विषयों पर कोई प्रभाव नहीं होगा।

क—किसी भी स्थापित कानून पर, केवल ऐसे कानून को छोड़कर जिम पर उपबन्ध ६ लागू होता है।

ख—ऐसा कानून जो राज्य द्वारा निम्नलिखित विषयों पर निर्मित हुआ है—

१—कोई कर या अर्थ ञण्ड लगाने के लिए।

२—सार्वजनिक स्वास्थ्य को उन्नत करने अथवा जीवन या सम्पत्ति के मरुट के निवारण के लिए।

३—ऐसे सम्झौतों की शर्तों को पूरा करने के लिए जो भारतीय डोमोनिया की अथवा भारत सरकार एवं किसी अन्य देश की सरकार के मध्य किया गया है, अथवा निष्क्रान्त सम्पत्ति से संबंधित कानून।

अनुच्छेद ३१ (६) के अनुसार यदि कोई कानून सविधान के लागू होने के १८ माह से अधिक समय पूर्व राज्य द्वारा बनाया गया है, तो तीन माहों के अंदर उक्त कानून को राष्ट्रपति द्वारा प्रमाणित करा देता है, तो किसी न्यायालय में उक्त कानून पर इस आधार पर आपत्ति नहीं की जायेगी कि वह उपबन्ध २ के विरुद्ध है।



सविधान लागू होने के पश्चात् यह अनुभव किया गया कि अनुच्छेद ३१ के विभिन्न उपबन्ध भारत में विभिन्न सरकारों द्वारा लोक कल्याणकारी राज्य स्थापित करने के लिए पर्याप्त नहीं थे। इसके अतिरिक्त, जब विभिन्न राज्यों की, जैसे—बिहार, मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश, सरकारों ने जमीन्दारी उन्मूलन के लिए कदम उठाये, न्यायालयों ने इसे अनुचित ठहराया। पटना उच्च न्यायालय द्वारा बिहार-भूमि-सुधार अधिनियम १९५० को इस कारण अवैध घोषित किया गया कि वह अनुच्छेद १४ द्वारा प्रदत्त कानून के अनुसार समानता के अधिकार के विरुद्ध है। इसके फलस्वरूप सविधान सशोधन अधिनियम १९५१ द्वारा सविधान में सशोधन कर दो नये अनुच्छेदों ३६ (अ) और ३१ (ब) एवं एक अन्य अनुसूची (नवी) को जोड़ा गया।

अनुच्छेद ३१ (अ) के अनुसार यदि किसी कानून द्वारा किसी सम्पत्ति के स्वामी या जमीन्दार के अधिकारों को सीमित या समाप्त किया जाता है तो उक्त कानून को केवल इस कारण अवैध नहीं माना जायेगा कि उसके द्वारा अध्याय तीन में प्रदत्त मूल अधिकारों में कमी कर दी गई है या उन्हें समाप्त किया गया है। अनुच्छेद ३१ (ब) नवी अनुसूची में उल्लिखित अधिनियम इस आधार पर अवैध नहीं ठहराये जा सकते हैं कि अध्याय तीन के अनुच्छेदों एवं नियमों का उल्लंघन करते हैं। और किसी भी न्यायालय के विपरीत निर्णय, डिक्री या आदेश के बावजूद भी इनको वैध माना जायेगा। अनुच्छेद ३१ (ब) द्वारा स्थापित नवी अनुसूची में इस प्रकार के १३ अधिनियम हैं।

परन्तु राज्य द्वारा अर्जित की हुई सम्पत्ति के लिए, जमींदारी सम्पत्ति को छोड़कर मुद्रावजा देने के लिए अभी भी कठिनाइयाँ थीं। सन् १९५४ में जब सरकार ने अस्थायी रूप से शोलापुर के सूती मिल का प्रबन्ध अपने हाथ में लिया, सर्वोच्च न्यायालय ने इसे इस आधार पर अवैध ठहराया कि कोई मुद्रावजा नहीं दिया गया था। इसके फलस्वरूप सविधान सशोधन अधिनियम १९५५ (चौथा सशोधन) पारित किया गया, जिससे उपर्युक्त उल्लिखित कठिनाइयों को दूर किया जा सके। चौथे सशोधन अधिनियम १९५५ के अनुसार निम्नलिखित प्रावधान किये गये।

(१) जो सम्पत्ति अनिवार्यतः अर्जित की गई है उसके लिये मुद्रावजा का निर्धारण राशि के रूप में निर्धारित किया जाये या विशिष्ट सिद्धान्तों का निर्धारण किया जाये जिनके आधार पर मुद्रावजा दिया जायेगा। किसी भी कानून को जिसके द्वारा राज्य अनिवार्य रूप से सम्पत्ति का भ्रंजन करता है किसी न्यायालय में इस कारण चुनौती नहीं दी जायेगी कि मुद्रावजा पर्याप्त नहीं है।



(२) जहाँ पर कानून द्वारा राज्य को सम्पत्ति के प्रभुत्व और रखने का अधिकार हस्तान्तरित नहीं किया गया है, किन्तु केवल प्रबन्ध करन का ही अधिकार दिया गया है, उदाहरण स्वरूप शोलापुर मिल प्रकरण में, वहाँ यह नहीं माना जायेगा कि उक्त कानून द्वारा सम्पत्ति के अनिवार्य अर्जन के लिए प्रावधान किया गया है, चाहे उक्त कानून द्वारा किसी व्यक्ति को उसकी सम्पत्ति से वंचित किया गया है, और ऐसी स्थिति में मुआवजे का प्रश्न पैदा नहीं होगा।

(३) जो उन्मुक्ति अनुच्छेद ३१ (घ) के द्वारा जमींदारी उन्मूलन के कानूनों को न्यायालयों के क्षेत्राधिकार से, ऐसे कानूनों को मौलिक अधिकारों से संघर्ष में होने की स्थिति में, दी गई थी, उस प्रकार की उन्मुक्ति को निम्नलिखित विषयों के लिए भी लागू किया गया।

(क) कोई कानून जिसके द्वारा राज्य किसी सम्पत्ति या उससे सम्बन्धित अधिकारों को अर्जित करता है या जिसके द्वारा ऐसे अधिकारों को समाप्त या परिवर्तित करता है, या,

(ख) कोई कानून जिसके द्वारा राज्य किसी सम्पत्ति का प्रबन्ध अपने हाथ में लेता है, या,

(ग) ऐसा कानून जिसके द्वारा दो या अधिक निगमों को सार्वजनिक हित में या इनमें से किसी निगम के उचित प्रबन्ध के लिए साथ मिलाया जाता है, या,

(घ) कोई ऐसा कानून जिसके द्वारा किसी प्रबन्धक अभिकर्ता, सचिव या निगमों के प्रबन्धकों के अधिकारों को समाप्त किया जा सकता है, या,

(ङ) कोई ऐसा कानून जिसके द्वारा किसी ऐसे अधिकारों को समाप्त या परिवर्तित किया जाये, जिनकी उत्पत्ति किसी समझौते, पट्टे या लायसेन्स से खनिज पदार्थ या खनिज तेल खोजने और प्राप्त करने से हुई है, या ऐसा कानून जिसके द्वारा किसी समझौते पट्टे या लायसेन्स को उसकी समयावधि पूरी होने के पूर्व ही समाप्त किया गया है।

सन् १९५५ के चौथे संविधान संशोधन के फलस्वरूप नवी अनुसूची में उल्लेखित १३ अधिनियमों की संख्या में वृद्धि करके कुल २० अधिनियम कर दिए गये।

संक्षेप में, १९५५ में चौथे संविधान संशोधन अधिनियम के लागू होने के फलस्वरूप राज्य द्वारा सम्पत्ति अधिगृहीत करने पर मुआवजे के प्रश्न पर अधिग्रहण कानून को न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती है। मुआवजे के विषय पर व्यवस्थापिका का निर्णय अन्तिम होगा। “यदि सम्पत्ति का अधिकार न्याय्य नहीं है तो अब वह मूल अधिकार नहीं रहा है। क्योंकि मूल अधिकार की विशिष्टता यह है कि इसको न केवल कार्यपालिका की स्वेच्छाचारिता किन्तु विधायी बहुमत



की निरकुशता के विरुद्ध भी प्रत्याभूत किया जाता है। यह पहलू अब सम्पत्ति के अधिकार पर, जो मूल अधिकारों के अध्याय में निहित है, कम लागू होता है। दूसरे शब्दों में जहाँ तक सम्पत्ति के अधिकार का सम्बन्ध है, ससद ही सार्वभौम है।<sup>१</sup>

अतएव अनुच्छेद ३१ के अन्तर्गत यदि राज्य किसी सम्पत्ति को सार्वजनिक उद्देश्य के लिए अधिगृहीत करता है, तो १९५५ के चौथे संशोधन अधिनियम के अनुसार मुद्दावजे के प्रश्न पर न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती। परन्तु ससद ने जब बैंक राष्ट्रीयकरण कानून पारित किया तो इस कानून को सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष चुनौती दी गई थी। सर्वोच्च न्यायालय ने अनुच्छेद ३१ की व्याख्या करते हुए निर्णय दिया कि मुद्दावजा भ्रमपूर्ण नहीं होना चाहिये मुद्दावजे के निर्धारण में न तो गलत सिद्धान्तों को लागू करना चाहिये और न ही सही सिद्धान्तों की उपेक्षा करनी चाहिये।

सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय भी दिया कि मुद्दावजे के प्रश्न के सम्बन्ध में न केवल अनुच्छेद ३१ परन्तु अनुच्छेद १९ (१) (एफ) की आवश्यकताओं को भी पूरा किया जाना चाहिये। अनुच्छेद १९ (१) (एफ) प्रत्येक नागरिक को सम्पत्ति रखने का अधिकार प्रदत्त करता है, परन्तु सार्वजनिक हित में तर्क सगत सीमाएँ लगाई जा सकती हैं। बैंक राष्ट्रीयकरण कानून के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय के उपर्युक्त निर्णय के कारण श्रीमती गांधी की सरकार ने अपनी सामाजिक एवं आर्थिक नीतियों को सफल बनाने के लिए यह आवश्यकता महसूस की कि ससद को मूल अधिकारों में संशोधन करने का अधिकार होना चाहिये और सम्पत्ति के अधिकार में कुछ और संशोधन किये जाने चाहिये। अतः २४वें संविधान संशोधन अधिनियम को ५ नवम्बर १९७१ से लागू करने के परिणाम स्वरूप ससद को पुनः मूल अधिकारों के संशोधन करने का अधिकार प्राप्त हुआ, जिससे उसको १९६७ में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा गोलवनाथ प्रकरण में दिये गये निर्णय के आधार पर, वचित किया गया था। इस २४वें संशोधन अधिनियम के लागू होने के तत्काल बाद २५वाँ संशोधन अधिनियम पारित किया गया जिससे सम्पत्ति के अधिकार में कुछ और संशोधन किये गये।

पच्चीसवें संशोधन के दो मुख्य भाग हैं। पहले भाग का उद्देश्य २१ में संशोधन करना है। जैसा देखा जा चुका है, अनुच्छेद ३१ के अन्तर्गत यदि राज्य सार्वजनिक उद्देश्य के लिए सम्पत्ति अर्जित करता है तो उसके लिए मुद्दावजा देना होगा। यद्यपि, मुद्दावजा न्याय्य नहीं होगा। पच्चीसवें संशोधन अधिनियम के अनुसार



संविधान में से 'मुद्रावजा' शब्द को हटाकर उसने स्थान पर 'राशि' शब्द रखा गया है।

पच्चीसवें संशोधन अधिनियम का दूसरा भाग अनुच्छेद ३१ में एक नई धारा ३१ (सी) जोड़ता है। इस नई धारा ३१ (सी) के अनुसार यदि किसी कानून में यह लिखा है कि इसका उद्देश्य उन राज्य नीति निर्देशक तत्वों की क्रियान्वयन करना है जिनका उल्लेख अनुच्छेद ३६ (बी) एवं (सी) में है और जिसका उद्देश्य समाज के भौतिक साधनों के वितरण द्वारा सामान्य हित की प्राप्ति करना एवं धन तथा उत्पादन के साधनों के एकीकरण को रोकना है तो किसी व्यक्ति को यह अधिकार नहीं होगा कि ऐसे कानून को अनुच्छेद १४, १६ एवं ३१ के आधार पर चुनौती दे। इससे अतिरिक्त, इस प्रकार के कानून को, जिसका उद्देश्य उपर्युक्त राज्य नीति निर्देशक तत्वों का क्रियान्वयन करना है, किसी न्यायालय में इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकेगी कि उसके द्वारा उक्त नीति का क्रियान्वयन नहीं किया गया है।

पच्चीसवें संशोधन अधिनियम की बड़ी धारालोचना की गई है, जिसके निम्न-लिखित आधार हैं।

१—इसके परिणाम स्वरूप मूल अधिकारों की वस्तुस्थिति यह हो गई है कि इनको राज्य के नीति-निर्देशक तत्वों के अधीन कर दिया गया है।

२—इस संशोधन अधिनियम द्वारा धारा ३१ (सी) जोड़ने से एक ऐसी विचित्र स्थिति हो गई है कि यद्यपि मूल अधिकार संविधान में तो हैं, परन्तु वास्तव में इस नई ३१ (सी) धारा की भाँट में मूल अधिकारों को बंद या समाप्त किया जा सकता है।

यह विचित्र-सा लगता है कि जबकि किसी मूल अधिकार में संशोधन के लिए संसद के उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों का दो तिहाई बहुमत आवश्यक है, अनुच्छेद ३१ (सी) के अन्तर्गत कानून, जो मूल अधिकारों के विरुद्ध हो सकता है, व्यवस्थापिका समा के केवल साधारण बहुमत से पारित किया जा सकता है।

३—इस नई धारा ३१ (सी) से न केवल सम्पत्ति के अधिकार का अतिक्रमण होता है, परन्तु अन्य अधिकारों का जो कि सम्पत्ति के अधिकार से सम्बन्धित नहीं है, जैसे—भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता, समुदाय व संघ निर्माण करने की स्वतंत्रता भारत में किसी भी हिस्से में निवास करने की स्वतंत्रता का भी अतिक्रमण, आर्थिक सत्ता के केन्द्रित होने के बहाने, किया जा सकता है।

४—ऐसे कानून को, जिसका उद्देश्य राज्य के नीति-निर्देशक तत्वों का क्रियान्वयन करना है नागरिक इस आधार पर चुनौती नहीं दे सकता है कि वास्तव में



उक्त कानून द्वारा नीति-निर्देशक तत्व का क्रियान्वयन हो सकेगा या नहीं। समस्त इसका परिणाम यह हो सकता है कि ऐसे कानून से यदि मूल अधिकार राजनीति निर्देशक तत्वों को क्रियान्वित करने के प्रयत्न में समाप्त होते हैं परन्तु वास्तव में राज्य नीति-निर्देशक तत्व का क्रियान्वयन नहीं हुआ है, तो जनता को एक साथ दो अन्यायों को सहना होगा।

५—धारा ३१ (सी) के अनुसार राज्य विधान सभाएँ भी ऐसे कानून पारित कर सकती हैं जिनसे मूल अधिकारों का हनन होगा। यद्यपि साधारणतया किसी राज्य विधान सभा को एक मूल अधिकार में भी संशोधन करने का अधिकार नहीं है, किन्तु धारा ३१ (सी) के अनुसार यदि कोई विधान सभा ऐसा कानून पारित करती है जिसमें यह लिखा है कि उक्त कानून का उद्देश्य किसी नीति-निर्देशक तत्व का क्रियान्वयन करना है, तो इसके बावजूद कि यह कानून मूल अधिकारों का हनन करता है, वह वैध होगा।

६—अन्त में, पच्चीसवें संशोधन अधिनियम से अल्पमतों के अधिकारों पर जो कि संविधान के अनुच्छेद २५ से ३० में निहित हैं, घाघात पहुँच सकता है। इन तथा आर्थिक सत्ता के केन्द्रीयकरण को रोकने के बहाने अल्पमतों के विभिन्न अधिकारों का कानून द्वारा अतिक्रमण किया जा सकता है।

अतः पच्चीसवें संविधान संशोधन के फलस्वरूप, सत्पति के अधिकार का अस्तित्व पूर्ण रूप से व्यवस्थापिका की इच्छा पर निर्भर हो गया है।

### संवैधानिक उपचारों का अधिकार

नागरिकों के उपर्युक्त छ. मूल अधिकार जिनका अध्ययन किया गया है, पृथक् सत्तापूर्ण या सकारात्मक अधिकार हैं। परन्तु नागरिकों को प्रदत्त सातवाँ मूल अधिकार, वास्तव में 'प्रक्रियात्मक अधिकार' है क्योंकि इस अधिकार के अन्तर्गत, अन्य किसी अधिकार के लिए उपचार प्राप्त करने के लिए नागरिक उपयुक्त न्यायालय की शरण में जा सकता है। इस अधिकार के अनुसार संविधान में उल्लिखित प्रक्रियानुसार नागरिक अपने किसी मूल अधिकार के उल्लंघन होने की स्थिति में न्यायालय में जाकर उपचार प्राप्त कर सकता है। इस सन्दर्भ में अनुच्छेद ३२ (१) के अनुसार नागरिकों को अपने मूल अधिकारों को लागू करवाने के लिए सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष जाने का अधिकार है। अनुच्छेद ३२ (२) के अनुसार, मूल अधिकारों के लिए उपचार हेतु सर्वोच्च न्यायालय को निर्देश, आदेश या रिट जारी करने का अधिकार है। यह रिट विभिन्न प्रकार की है।

१—बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus) बन्दी प्रत्यक्षीकरण के लिए प्रयुक्त शब्द Habeas Corpus लैटिन भाषा के शब्द का अर्थ है, 'शरीर दो'।



यदि किसी व्यक्ति को बन्दी बनाया गया है, तो न्यायालय इस रिट द्वारा बन्दी व्यक्ति को पेश करने की आज्ञा देता है। अतः यह रिट वस्तुतः बन्दी बनाने वाले व्यक्ति को न्यायालय के एक आदेश के रूप में है कि बन्दी व्यक्ति को २४ घण्टे में न्यायाधीश के समक्ष उपस्थित किया जाये।

भारत में इस रिट को सर्वोच्च न्यायालय तथा उच्च न्यायालय जारी कर सकता है।

२—परमादेश (Mandamus) परमादेश के लिए प्रयुक्त शब्द Mandamus लैटिन भाषा का शब्द है, जिसका अर्थ है—‘हम आज्ञा देते हैं।’ इस रिट द्वारा उपयुक्त न्यायालय किसी व्यक्ति या संस्था को यह आदेश दे सकता है कि वह अपने कानून द्वारा निर्धारित कर्तव्यों तथा दायित्वों का समुचित, रीत्यानुसार निर्वाह करे। उदाहरण के लिए, यदि किसी मिल में अपना कार्य करते हुए कोई श्रमिक हताहत हो जाता है तो मिल अधिकारियों को श्रमिक को श्रमिक कानूनों के अन्तर्गत उचित मुआवजा देना चाहिये। यदि यह मुआवजा नहीं दिया जाता है तो उच्च न्यायालय द्वारा परमादेश जारी कर मिल अधिकारियों को उचित मुआवजा देने के लिए बाध्य किया जा सकता है।

३—प्रतिषेध (Prohibition) यह रिट एक उच्च न्यायालय द्वारा निम्न-न्यायालय के लिए निम्नलिखित कारण वश जारी की जा सकती है।

(i)—यदि निम्न न्यायालय ने अपने क्षेत्राधिकार का उल्लंघन किया है, या,

(ii)—प्राकृतिक न्याय के सिद्धान्त का उल्लंघन किया है।

यह रिट किसी ऐसी संस्था के विरुद्ध भी जारी की जा सकती है जिसको भ्रष्टन्यायिक अधिकार प्रदत्त हैं।

४—उत्प्रेषण (Certiorari) Certiorari शब्द का अर्थ है—‘पूर्णतया सूचित होना।’ इस रिट के अनुसार किसी उच्च न्यायालय द्वारा निम्न न्यायालय या भ्रष्ट न्यायिक अधिकारी को यह आदेश दिया जाता है कि जो मुकदमा उसके समक्ष विचारार्थ पड़ा है उसे उच्चतर न्यायालय के सम्मुख भेज दे। उत्प्रेषण रिट को जारी करने के दो कारण हैं।

(क) यदि किसी निम्न न्यायालय या प्राधिकारी को कानून के अन्तर्गत मुकदमे पर विचार करने का अधिकार है, या

(ख) यदि अन्याय होने का डर है।

५—अधिकार पृच्छा (Quo Warranto) Quo Warranto का अर्थ है—‘किस अधिकार से।’ इस रिट के द्वारा उच्च न्यायालय या सर्वोच्च न्यायालय उस व्यक्ति को, जो किसी पद पर कानून के अनुसार निर्वाचित या नियुक्त नहीं हुआ है, परन्तु जो उस पद को ग्रहण करे हुए है, या उस पर दावा करता है, यह



आदेश दे सकता है कि वह व्यक्ति यह स्पष्टीकरण दे कि किस अधिकार से वह अपने दावे का समर्थन करता है। अतः यह स्पष्ट है कि अधिकार-पृच्छा रिट को लागू करने का उद्देश्य किसी पद के अवैधानिक रूप से धारण किये जाने को रोकना है।

संवैधानिक उपचारों का मूल अधिकार दो प्रकार के आश्वासन देता है।

सर्वप्रथम, व्यवस्थापिका या कार्यपालिका पर सविधान में इस अधिकार के होने से एक प्रकार का भगवैज्ञानिक अवरोध है जिसके कारण वे नागरिकों के मूल अधिकारों का उल्लंघन करने के लिए प्रोत्साहित नहीं होंगे।

द्वितीय, यदि किसी नागरिक के मूल अधिकार का व्यवस्थापिका या कार्यपालिका के कार्यों द्वारा हनन होता है तो पीछित नागरिक को संवैधानिक उपचार का आश्वासन है। "जो रिट (लेस) हमारे सविधान में उल्लेखित हैं, वे मूल हैं। यह व्यवस्थापिका पर एक सीमा के रूप में हैं। सविधान द्वारा सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार प्रदत्त किये गये हैं, और इन रिट को समाप्त नहीं किया जा सकता है, जब तक कि स्वयं सविधान का संशोधन ऐसे साधनों द्वारा जो व्यवस्थापिका को प्रदत्त है, नहीं किया जाता है।"<sup>१</sup>

निःसंदेह संवैधानिक उपचारों का अधिकार सबसे महत्वपूर्ण अधिकार है। यह अधिकार सबसे महत्वपूर्ण अधिकार है। यह अधिकार अन्य अधिकारों का पोषक है। सविधान समा में, अनुच्छेद ३२ के सम्बन्ध में अपने विचार प्रकट करते हुए डा० अम्बेदेकर ने कहा—“यदि मुझ से सविधान में सबसे महत्वपूर्ण अनुच्छेद के लिए पूछा जाय—ऐसा अनुच्छेद जिसके बिना सविधान निरर्थक हो जायेगा, तो मैं सिवाय इस अनुच्छेद के किसी अन्य अनुच्छेद की ओर संकेत नहीं करूँगा। यह सविधान की आत्मा है, उसका हृदय है।”<sup>२</sup>

१. एम० जी० गुप्ता—आस्पेक्ट्स आफ द कान्स्टीट्यूशन आफ इण्डिया, पृ० १३८, सन् १९६४।

२. बी० धार० अम्बेदेकर—कान्स्टीट्यूट प्रसेम्बली डिबेट्स, भाग—६ स० २३ पृ० ६४३।



## राज्य नीति-निर्देशक तत्व

आधुनिक युग में लोकतन्त्र के सन्दर्भ में राजनीति विज्ञान के अन्तर्गत यह सत्य है कि लोकतन्त्र के दो पहलू होन हैं (i) राजनीतिक और (ii) आर्थिक । साधारणतया एक लोकतांत्रिक संविधान का उद्देश्य राजनीतिक स्वतन्त्रता की स्थापना करना होता है किन्तु आर्थिक समानता की अनुपस्थिति में राजनीतिक स्वतन्त्रता का कोई मूल्य नहीं होगा । अतएव राजनीतिक लोकतन्त्र के लिए संविधान में प्रावधान अपने आप में पर्याप्त नहीं हैं । इस कारण राजनीतिक लोकतन्त्र की जड़ों को सशक्त करने के लिए आर्थिक लोकतन्त्र का होना अत्यन्त आवश्यक है । जिस देश में राजनीतिक लोकतन्त्र को सशक्त करने के लिए आर्थिक लोकतन्त्र नहीं है वहाँ निरकुशता की स्थापना में निश्चय ही देर नहीं होगी । यदि मूल अधिकारों द्वारा भारत में राजनीतिक लोकतन्त्र का आश्वासन दिया गया है तो राजनीति निर्देशक तत्वों द्वारा आर्थिक लोकतन्त्र के विकास के लिए आश्वासन दिया गया है जिसमें उसको (राजनीतिक लोकतन्त्र) पोषण मिल सके । अतएव राजनीति निर्देशक तत्व भारत में वास्तविक लोकतन्त्र के लिए सबसे बड़ा आश्वासन है ।”<sup>१</sup>

अब प्रश्न यह है कि राजनीतिक लोकतन्त्र का क्या अर्थ है ? राजनीतिक लोकतन्त्र का अभिप्राय ऐसी सरकार से है, जो जनता द्वारा अभिव्यक्त बहुमत के आधार पर स्थापित है, अर्थात् ऐसी सरकार जिसके निर्माण के लिए नागरिका ने अपनी व्यक्तिगत और राजनीतिक स्वतन्त्रताओं का पूर्ण उपयोग किया है और जो विधि शासन पर आधारित होते हुए नागरिकों के विचारों की अभिव्यक्ति तथा संगठन निर्माण करने की स्वतन्त्रता प्रदत्त करती है ।

निःसंदेह, राजनीतिक लोकतन्त्र की आवश्यकताओं ने भारत के संविधान के अन्तर्गत मान्यता दी गई है । परन्तु आर्थिक लोकतन्त्र के उद्देश्य की पूर्ति के लिए भारत में विभिन्न सरकारों पर संविधान द्वारा महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व रखा गया है । जैसे डा० एस० सी० देश का कहना है—‘सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्रों में



अभी भी भारत का गरीब उत्तरदायित्व है। राजनीतिक लोकतन्त्र का समाज को उन सीमाओं को जो समाज के विभिन्न वर्गों में भेदभाव स्थापित करती है, दूर किए बिना राजनीतिक लोकतन्त्र का कोई अर्थ नहीं होगा। इसी प्रकार, गरीबी तथा जीवन का अल्पविक निर्म्म स्तर भारत की जनता के राजनीतिक पिछड़ेपन के कारण है। सामन्तवादी जमींदार और पूँजीपति सरलता पूर्वक राजनीतिक अधिकारों में व्यापार करके जनता के राजनीतिक जीवन को भ्रष्ट कर सकते हैं, यदि साधारण नागरिक को अपनी आवश्यकताओं और मूल्य से छुटकारा प्राप्त नहीं होता है।<sup>१</sup>

वस्तुतः, बिना आर्थिक लोकतन्त्र के राजनीतिक लोकतन्त्र केवल इन्द्रजाल के समान ही होगा। लोकतन्त्र में राजनीतिक स्वतन्त्रताएँ अर्थहीन हैं, जब तक नागरिकों का समान आर्थिक अवसर नहीं प्राप्त है। ए० जवाहरलाल नेहरू ने इस विषय पर अपने विचार प्रकट करते हुए कहा है—‘हम स्वतन्त्रता की चर्चा करते हैं, किन्तु जब तक आर्थिक स्वतन्त्रता नहीं है, तब तक केवल राजनीतिक स्वतन्त्रता ही हमें आगे नहीं ले जा सकती। वास्तव में, एक व्यक्ति जो भूखा मर रहा है या एक देश जो गरीब है, उसके लिए स्वतन्त्रता का कोई अर्थ ही नहीं है।’<sup>२</sup>

समाज में आर्थिक असमानताओं के विद्यमान होने से, राजनीतिक अधिकार अस्वाभावहारिक हो जाते हैं। प्रो० हेरल्ड साम्सी का कथन है—‘इसका तात्पर्य है कि कम भाग्यशाली व्यक्तियों की भौतिक तथा बौद्धिक परिस्थितियाँ का निरंकुश-तापूर्वक निधारण करना। इसका तात्पर्य है सरकारी-यश का नियन्त्रण, उनकी हानि के लिए करना।’<sup>३</sup>

एक अनिश्चित प्रो० साम्सी कहते हैं—“राजनीतिक समानता धार्मिक नहीं है, यदि इसके साथ आर्थिक समानता नहीं है, अन्यथा राजनीतिक सत्ता (अधिकार) आर्थिक सत्ता के बल साधन के रूप में हा जायगी।”<sup>४</sup>

राजनीतिक क्षेत्र में अधिकार का कोई उपयोग नहीं रह जाता है—बल्कि प्रायः दुष्प्रयोग ही होता है, यदि नागरिकों की आर्थिक आवश्यकताओं को पूरा नहीं किया जाता है। उदाहरण स्वरूप आम चुनाव के दौरान प्रायः पैसा के बल

१ एम० सी० डेव—‘द फास्टीगुस ऑफ इण्डिया’, १९६०, पृ० ४३२।

२. ए० नेहरू—‘द क्वीन्टेसेन्स ऑफ नेहरू’ (के० टी० नरसिंह चर द्वारा सम्पादित) १९६१, पृ० १४६।

३. एच० सास्की—‘ए ग्रामर ऑफ पोलिटिक्स’, १९३७ पृ० १६१।

४. एच० सास्की—‘पूर्वावगत पुस्तक’ पृ० १६२।



पर आर्थिक भारों से सदे हुए गरीब मतदाताओं की विभिन्न प्रकार के लोगों से किसी एक पक्ष में मत देने के लिये प्रभावित तथा भ्रष्ट करने के प्रयत्न किये जाते हैं, जिससे बुरे परिणाम इस सत्य की पुष्टि करते हैं कि राजनीतिक स्वतंत्रता को सशक्त बनाने के लिए नागरिकों की आर्थिक आवश्यकताओं को पूरा करने के कार्य को प्राथमिक महत्त्व दिया जाना चाहिये।

राजनीति विज्ञान की इन धारणाओं के सम्बन्ध में अनुसंधान विभागों से नागरिकों के राजनीतिक एवं आर्थिक अधिकारों को महत्वपूर्ण रखा गया है। इन राजनीतिक एवं आर्थिक अधिकारों के समूह में सरकार की भूमिका के दो पृथक् रूप होते हैं। संविधान में उल्लिखित राजनीतिक अधिकारों द्वारा ऐसा क्षेत्र स्थापित किया जाता है, जिसमें राज्य (सरकार) का हस्तक्षेप आवश्यक माना जाता है। अतएव राज्य (सरकार) की भूमिका, राजनीतिक अधिकारों के समूह में नकारात्मक है। जैन, एमी परिस्थिति में जब किसी भूत राजनीतिक अधिकार का उल्लंघन हुआ है, आध्यात्मिकता की भूमिका का प्रश्न पैदा होता है।

इससे विपरीत, संविधान में उल्लिखित विभिन्न आर्थिक अधिकारों, उदाहरण स्वरूप-भारतीय संविधान में राज्य नीति-निर्देशक तत्वों में निहित आर्थिक अधिकारों का शिथिलतम राज्य सरकार की सकारात्मक भूमिका से ही समझ है। इन अधिकारों को संविधान में रखने के फलस्वरूप, राज्य के नागरिकों के प्रति कतिपय महत्वपूर्ण कर्तव्यों का निर्वहन होता है। "सरकार का स्वरूप आधिकारिक किसी उद्देश्य की प्राप्ति के लिए केवल एक साधन ही है। स्वतंत्रता भी केवल एक साधन है, जबकि उद्देश्य है—सोच-चर्या, मानव प्रगति व गरीबी, बीमारी और पीड़ा को समाप्त करना और प्रत्येक व्यक्ति को भौतिक तथा बौद्धिक दृष्टि से 'अच्छे-जीवन, व्यतीत करने का अवसर प्रदान करना।'" वस्तुतः सरकार एक अभिकरण है जिसका उत्तरदायित्व नागरिकों के 'अच्छे जीवन' को संविधान में निहित राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक अधिकारों के अनुसूचित व्यावहारिक रूप देना है। यह निःसंदेह सत्य है कि राजनीतिक स्वतंत्रता एक साधन और एक आवश्यक साधन है, जिसके द्वारा सामाजिक-आर्थिक उद्देश्यों की प्राप्ति किया जा सकता है। "परन्तु राजनीतिक स्वतंत्रता अपने में केवल एक उद्देश्य नहीं हो सकती है। वास्तव में राजनीतिक स्वतंत्रता का इस देश के करोड़ों लोगों के लिए कोई महत्व नहीं जबकि वे गरीबी तथा उससे उत्पन्न विभिन्न सामाजिक बुराइयों



से पोषित हैं और जब तक उनको राजनीतिक स्वतन्त्रता में निहित सामाजिक-आर्थिक अधिकार आश्वासित न किये गये हैं।”<sup>१</sup>

राजनीतिक स्वतन्त्रता को व्यावहारिक रूप देने के लिए भारत के संविधान निर्माताओं ने संविधान में नागरिकों के राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक अधिकारों का स्पष्ट रूप से उल्लेख किया है। जैसा पूर्व में देखा जा चुका है, संविधान की प्रस्तावना में नागरिकों के ये अधिकार प्रतिबिम्बित होते हैं। मुख्यतः संविधान के अध्याय तीन में जिन मूल अधिकारों का वर्णन है, उनके द्वारा भारत में राजनीतिक लोकतन्त्र की नींव स्थापित की गई है। राजनीतिक लोकतन्त्र के विचार का संविधान के अनुच्छेद ७५ (३) और अनुच्छेद ८१ (१) (ए) में स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है, जिनके द्वारा क्रमशः मन्त्रीमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त तथा संसद के निचले सदन को लोकसभा के लिए प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली को मान्यता दी गई है।

इसी प्रकार आर्थिक लोकतन्त्र की नींव मुख्यतः भारतीय संविधान के अध्याय चार में समावेशित राज्य नीति-निर्देशक तत्वों के रूप में है। अतएव भारतीय संविधान में नागरिकों के दो प्रकार के अधिकारों पर बल दिया गया है (१) राजनीतिक तथा (२) आर्थिक एवं सामाजिक। ये एक दूसरे के पूरक हैं।

भारतीय संविधान के अध्याय चार में उल्लिखित राज्य नीति-निर्देशक तत्वों के लिए संविधान निर्माताओं को मायरेलैण्ड के संविधान से प्रेरणा मिली। मायरेलैण्ड के संविधान के अनुच्छेद ४५ के आधार पर भारतीय संविधान में राज्य नीति निर्देशक तत्वों को रखा गया है। परन्तु भारतीय संविधान में राज्य नीति-निर्देशक तत्व मायरेलैण्ड के संविधान की तुलना में, अधिक संख्या में और विभिन्न प्रकार के हैं। भारत में जिस जनतांत्रिक आर्थिक व्यवस्था को स्थापित करना है, उसके लिए ये राज्य नीति निर्देशक तत्व पथ प्रदर्शन का कार्य करते हैं। “राज्य नीति-निर्देशक तत्व, जैसा प्रो० एल्केजेन्डरोविक्ज का कथन है, भारतीय संविधान-सभा की जो संविधान के उपयुक्त प्रावधानों में निहित है, सामाजिक एवं आर्थिक नीतियों को प्रतिबिम्बित करते हैं।”<sup>२</sup>

राज्य नीति निर्देशक तत्वों द्वारा एक ऐसा क्षेत्र निर्धारित किया गया है, जिसमें राज्य (विभिन्न सरकारों) की सकारात्मक भूमिका अपेक्षित है। संविधान के

१. पी. बी. मजेन्डगटकर—सा, लिबर्टी एण्ड सोशल जस्टिस, १९६५, पृ० १२४-१२५।

२. सी० एल्केजेन्डरोविक्ज—कान्स्टीट्यूशनल डेवलपमेन्ट्स इन इण्डिया, १९५७ पृ० १०६।



अनुच्छेद ३७ के अनुसार ये सिद्धान्त (राज्य नीति-निर्देशक तत्व) देश के प्रशासन में मूल हैं और राज्य का यह कर्तव्य है कि कानून-निर्माण कर इन सिद्धान्तों को लागू करें। भारत के संविधान निर्माताओं को इस बात के लिए श्रेय दिया जाना चाहिए है कि आर्थिक लोकतंत्र की प्राप्ति के लिए उन्होंने लोक कल्याणकारी राज्य का उद्देश्य स्पष्ट करते हुए राज्य नीति-निर्देशक तत्वों रूपी साधनों के लिए भी प्रावधान किया, जिससे लोक कल्याणकारी राज्य का आदर्श प्राप्त किया जा सके। टी. टी. के. टोपे के अनुसार—“एक लोक कल्याणकारी राज्य की प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित हैं।

(१) सरकार के कार्य क्षेत्र, में निजी स्वामित्व की आर्थिक समस्याओं के नियन्त्रण के लिए व्यापक वृद्धि।

(२) राष्ट्रीय समाज के प्रत्येक सदस्य को प्रत्यक्ष रूप से सेवा प्रदत्त करना-बेरोजगारी तथा सेवा निवृत्ति संबंधित लाभ, परिवार संबंधी भत्ते, कम छुट्टी पर गृह-निर्माण, चिकित्सा सेवा आदि।

(३) ऐसे उद्योगों एवं व्यापार में सरकार के स्वामित्व तथा कार्यों में वृद्धि जिनका संचालन व्यक्तियों या निजी निगमों द्वारा निजी लाभ प्राप्त करने के लिए हो रहा था, या, होगा।”

राज्य नीति-निर्देशक तत्वों का उद्देश्य लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना करना है। इनके द्वारा जनता के प्रति सत्ताह्वय तथा अन्य राजनीतिक दलों के कर्तव्यों का स्पष्टीकरण किया गया है। “इनके द्वारा राजनीतिक दलों की भावनाओं के सदा परिवर्तनशील नमूने पर, जब इनको संविधान के अनुसार सरकार संचालित करने के लिए आमंत्रित किया गया है, अवरोध लगाया जाता है। यह सत्य है कि यह न्याय्य नहीं है, किन्तु ब्रिटेन में मेग्नाकार्टा एवं अमरीका में स्वतंत्रता के घोषणा पत्र के सदृश इन सिद्धान्तों से न्यायाधीश, संविधान तथा देश के कानून की व्याख्या करते समय अवश्य प्रभावित होंगे।”

भारतीय संविधान के चौथे अध्याय में अनुच्छेद ३६ से ५१ तक विभिन्न राज्य-नीति निर्देशक-तत्वों का उल्लेख किया गया है। इनमें भारतीय नागरिकों के कतिपय महत्वपूर्ण अधिकार तथा सामाजिक अधिकार निहित हैं। संविधान के अनुसार केन्द्रीय और राज्य सरकारों को अपने दैनिक प्रशासन में इन सिद्धान्तों को क्रियान्वित करना आवश्यक है। राज्य नीति-निर्देशक तत्व निम्नलिखित हैं।

१—राज्य, विशेषकर, अपनी नीति का निर्धारण, इस हेतु करेगा कि,

१. टी. टी. के. टोपे—‘द कन्स्टिट्यूशन ऑफ इण्डिया’ १९६३ पृ० २००।

२. ‘वही’ पृ० २००-२०१।



(क) समस्त नागरिकों, पुरुष तथा स्त्रियों को पर्याप्त जीविका अर्जन करने का अधिकार हो;

(ख) समाज के भौतिक साधनों का स्वामित्व तथा नियन्त्रण इस प्रकार वितरित हो जिससे सामान्य रूप से जनहित समभव हो ।

(ग) देश की आर्थिक व्यवस्था का संचालन इस प्रकार न हो जिससे घन का केन्द्रीयकरण होते हुए सामान्य हित को हानि पहुँचे ।

(घ) पुरुष तथा स्त्री को समान कार्य के लिए समान वेतन मिले,

(ङ) श्रमिकों, (पुरुष एवं स्त्री) तथा कम आयु के बालकों के स्वास्थ्य और शक्ति का शोषण न हो और नागरिकों को अपनी आर्थिक आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए उनकी आयु तथा शक्ति के दृष्टिकोण से अनुपयुक्त व्यवस्थाओं में प्रवेश करने के लिए बाध्य न होना पड़े,

च—बचपन एवं युवावस्था का शोषण न हो, तथा नैतिक एवं भौतिक परिस्थान से उनका संरक्षण हो (अनुच्छेद ३६)

२—राज्य द्वारा धार्मिक-पंचायतों को संगठित करने की दिशा में कदम उठाये जायेंगे और राज्य उनको आवश्यक शक्तियाँ प्रदत्त करेगा जिससे वे स्वायत्त-शासन की इकाइयों के सदृश कार्य कर सकें । (अनुच्छेद ४०)

३—राज्य अपनी आर्थिक समताओं के दायरे में नागरिकों के लिए नौकरी और शिक्षा की व्यवस्था करेगा और वृद्धावस्था, बीमारी एवं बेरोजगारी या अपहानि होने पर सार्वजनिक सहायता करेगा (अनुच्छेद ४१)

४—राज्य श्रम तथा प्रभूति सहायता से सबधित शर्तों की मानवीय स्वरूप देने के लिए प्रावधान करेगा (अनुच्छेद ४२)

५—राज्य कानून या आर्थिक संगठन द्वारा समस्त श्रमिकों को कृषि, उद्योग या अन्य कार्यों से सबधित उपयुक्त जीविका एवं कार्यों की शर्तों के लिए प्रावधान करेगा जिससे जीवन का उत्तम स्तर स्थापित हो सके तथा नागरिक सामाजिक और सांस्कृतिक भवस्रोतों का उपयोग कर सकें । राज्य व्यक्तिगत और सहकारिता के आधार पर लघु उद्योगों को प्रोत्साहित करेगा । (अनुच्छेद ४३)

६—राज्य सम्पूर्ण भारतीय प्रदेश में नागरिकों के लिए एक समान व्यवहार सहित उपलब्ध करवाने का प्रयत्न करेगा । (अनुच्छेद ४४)

७—राज्य संविधान के लागू होने के दस वर्षों में चौदह वर्ष तक की आयु के समस्त बालकों को अनिवार्य शिक्षा देने के लिए प्रावधान करेगा (अनुच्छेद ४५)

८—राज्य दुर्बल वर्गों के विशेष कर अनुसूचित जातियों तथा पिछड़ी जातियों के, शिक्षा और आर्थिक हितों की उन्नति के लिए व्यवस्था करेगा और उनका सामाजिक अन्धकार तथा अन्य प्रकार के शोषण से रक्षा करेगा । (अनुच्छेद ४६)



६—राज्य अपनी जनता के आहार सबधो एवं जीवन के स्तर को ऊँचा करने के तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य में सुधार करने के कार्यों को प्राथमिक महत्व देगा तथा यह प्रयत्न करेगा कि उन मादक पेयों को छोड़कर, जो चिकित्सा में आवश्यक हैं, स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है, उनका निषेध हो। (अनुच्छेद ४७)

१०—राज्य कृषि एवं पशुपालन का आधुनिक और वैज्ञानिक आधार पर संचालन करेगा, विशेष तौर से गोवश के संरक्षण और नष्टन में सुधार के लिए तथा गाय, बछड़े, दूध देने वाले भारवाही पशुओं के वध का निषेध करने का प्रयास करेगा। (अनुच्छेद ४८)

११—राज्य का यह कर्तव्य होगा कि प्रत्येक स्मारक या कलात्मक तथा ऐतिहासिक दृष्टि से महत्वपूर्ण स्थान या वस्तु का, जिसकी ससदीय कानून द्वारा राष्ट्रीय महत्व का निर्धारित कर दिया गया है, संरक्षण करे। (अनुच्छेद ४९)

१२—राज्य द्वारा न्यायपालिका को कार्यपालिका से पृथक् करने के लिए कदम उठाए जायेंगे।

१३—राज्य द्वारा निम्नलिखित विषयों के सबध में प्रयत्न किये जायेंगे।

(क) अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा की उप्रति के लिए,  
(ख) राष्ट्रों के मध्य न्यायपूर्ण और सम्मानपूर्ण सबधों को बनाये रखन के लिए,

(ग) अन्तर्राष्ट्रीय विधि और और सधियों में निहित कर्तव्यों के प्रति राष्ट्रों के व्यवहार में आदर बढ़ाने के लिए,

(घ) अन्तर्राष्ट्रीय वाद-विवादों को पच-निर्णय द्वारा निबटाने के लिए।

उपर्युक्त विवरण से यह स्पष्ट है कि अधिकांश राज्य नीति-निर्देशक तत्वों का सबध नागरिकों के सामाजिक तथा आर्थिक अधिकारों से है। ये आर्थिक अधिकार लोकतंत्र के मूल आधार हैं। राज्य नीति-निर्देशक तत्व मूल अधिकारों से इस दृष्टि से भिन्न हैं कि मूल अधिकार न्याय हैं, अर्थात् इन के पीछे न्यायालयों की शक्ति है, किन्तु राज्य के नीति निर्देशक तत्व न्याय्य नहीं हैं। तथापि, देश के प्रशासन का ये मूल आधार हैं। भारतीय संविधान में नागरिकों के मूल अधिकार तथा राज्य नीति निर्देशक तत्व, आधुनिक समय में जनतंत्र के दो सबधित पहलुओं—व्यक्तिगत स्वतंत्रता और लोक कल्याण को प्राप्त करने के लिए सार्वधानिक साधन हैं। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि चूँकि लोकतंत्र में 'व्यक्तिगत स्वतंत्रता' और लोक-कल्याण एक-दूसरे के पूरक हैं, भारतीय संविधान के अन्तर्गत लोकतंत्र के इन दो पहलुओं की प्राप्ति के लिए निर्धारित साधन, मूल अधिकार और राज्य के नीति निर्देशक तत्व, भी एक-दूसरे के पूरक हैं क्योंकि इनके माध्यम से ही भारत में सही अर्थ में लोकतंत्र स्थापित किया गया है। प्रायः राज्य के नीति-निर्देशक तत्वों की



आलोचना की जानी है, कि यदि राज्य इनका पालन नहीं करता है तो इनका क्रियान्वयन न्यायालयों द्वारा, मूल अधिकारों के सद्गुण नहीं किया जा सकता है। इस दृष्टि से, आलोचकों का कहना है कि इनको संविधान में रखने का कोई महत्व नहीं है। यद्यपि यह सत्य है कि राज्य के नीति-निर्देशक तत्वों को न्यायालयों द्वारा लागू नहीं करवाया जा सकता है; किन्तु ये सिद्धान्त वर्तमान और भविष्य में सत्कारण होने वाले राजनीतिक दलों के लिए एक निरन्तर चेतावनी है कि इन सिद्धान्तों का दैनिक प्रकाशन में उपयोग होना आवश्यक है, अन्यथा जनता प्रति पाँच वर्ष के बाद आम चुनाव के दौरान सत्कारण दल को सत्ता से हटा सकती है। अतः यह सत्य है कि राज्य नीति-निर्देशक तत्वों के पीछे न्यायालयों की शक्ति नहीं है, परन्तु सत्कारण दल पर इनके क्रियान्वयन के मदभ्रं में नैतिक तथा मनो-वैज्ञानिक अवरोध हैं, क्योंकि ये सिद्धान्त राष्ट्रीय उद्देश्यों के रूप में ही नहीं, बल्कि राष्ट्रीय अन्तःकरण के ठोस प्रतीक के रूप में हैं। अतः राज्य नीति-निर्देशक तत्वों को लागू करने के लिए न्यायालयों को कोई शक्ति प्राप्त नहीं है, यह प्रश्न स्वामा-यिक है कि इन सिद्धान्तों के पीछे इनके क्रियान्वयन के लिए कौन-कौन सी शक्तियाँ हैं ? इसके लिए मुख्यतः दो शक्तियाँ हैं।

(१) मतदातागण तथा

(२) व्यवस्थापिका तथा।

संसदीय लोकतन्त्र में मतदातागणों की शक्ति सरकार पर एक ऐसे महत्वपूर्ण अवरोध के रूप में मानी जा सकती है जिससे सरकार को संविधान में उल्लिखित उद्देश्यों के विरुद्ध जान से रोका जा सकता है। मतदानागणों तथा व्यवस्थापिका की भूमिका पर प्रकाश डालते हुए डा० बी० आर० ग्रन्थेदकर ने कहा—“प्रत्येक सरकार दैनिक मामलों में तथा एक निश्चित समय पश्चात् किसी बसौटी पर रखी जायगी जबकि मतदातागणों और निर्वाचकों को सरकार द्वारा दिये गये कार्यों का मूल्यांकन करने का अवसर प्राप्त होता है जबकि हमने राजनीतिक लोकतन्त्र की स्थापना की है, हमारी यह भी इच्छा है कि आर्थिक लोकतन्त्र के आदर्शों को निर्धारित करें।”<sup>१</sup> “संविधान निर्माण करने में हमारे दो उद्देश्य रहे हैं राजनीति उद्देश्य तथा आर्थिक तथा सामाजिक न्याय की उपलब्धि करना।”<sup>२</sup>

सर्वप्रथम—प्रत्यक्ष रूप से परीक्षण संसद में संसद सदस्यों द्वारा किया जाता है। द्वितीय, चुनाव के समय सरकार की नीतियाँ तथा कार्यों का परीक्षण और मूल्यांकन स्वयं मतदाता करते हैं। सरकार की नीतियों तथा कार्यों का परीक्षण

१. बी आर. ग्रन्थेदकर-कान्स्यूट्र्युएण्ट असेम्बली डिबेट्स-भाग ७ पृ० ४६२-४६५।

२. वही पृ० ४१।



(द्विध परीक्षण) सविधान मे निर्धारित कसौटियो के आधार पर ही किया जाता है और यह भी ज्ञात किया जा सकता है कि सरकार की क्या उपलब्धियाँ या क्या असफलताएँ रही हैं। यदि सरकार ने सविधान के अनुसार जनता की आवश्यकताओं को पूरा किया है तो निश्चय ही जनता द्वारा सत्ता की बागडोर पुन उसको सौंपने की प्रवृत्ति समावना होगी। किन्तु यदि सरकार ने सविधान में उल्लिखित जनता की आकांक्षाओं की अवहेलना की है तो मतदाताओं को सरकार को बदलने का पूर्ण अधिकार है।

अब जैसा कि पूर्व में देखा जा चुका है, राज्य के नीति-निर्देशक तत्त्व देश के प्रशासन के लिए आधार हैं। कोई सरकार इस मूल सिद्धान्त की, जिन पर अधिपक्ष स्रोतत्र निर्भर है, अवहेलना नहीं कर सकती है? 'यदि जनता एक व्यवस्थापिका समाजों में उनके प्रतिनिधि इन सिद्धान्तों के सम्मेलन में कार्यपालिका के कार्यों के हित-प्रहरी के रूप में कार्य करते हैं तो वे सामाजिक राजनीतिक, एक अधिपक्ष सुधारों का एक प्रभावशाली स्रोत सिद्ध होंगे।' 'राज्य नीति-निर्देशक' के पीछे सबसे प्रभावशाली सत्ता लोकमत है। यह सत्य है कि बानूनी दृष्टिकोण से इन सिद्धान्तों का कम उपयोग है, किन्तु जिस सरकार ने सिद्धान्तों का उल्लंघन किया है वह जनता के समक्ष दोषी ठहराई जा सकती है। यह जनता तथा सरकार के लिए एक स्थायी स्मरणवर्ता के सदृश है, जिससे स्मरण रह सके कि क्या किया जाना चाहिये।'<sup>१</sup>

१. प्रत राज्य नीति निर्देशक तत्त्वों के पीछे बानूनी नहीं बल्कि लोक-मत के रूप में, राजनीतिक शक्ति है। प्रत्येक पाँच वर्षों के आम चुनाव के समय मतदाता इस ध्यान के लिए स्वतंत्र होंगे कि एक ऐसी सरकार को जिम्मे इन सिद्धान्तों की अवहेलना की है, पुन सत्ता में लीजें।

इस कारण सविधान लागू होने के पश्चात् केन्द्रीय एवं विभिन्न राज्यों की सरकारों ने इन सिद्धान्तों को व्यावहारिक रूप देने के प्रयत्न किये हैं। यह प्रयत्न विभिन्न पंच वर्षीय योजनाओं में विशेष रूप से प्रतिबिम्बित है। सविधान के लागू होने के पश्चात् तीन पंच वर्षीय योजनाओं में तथा वर्तमान चतुर्थ पंच वर्षीय योजना के अन्तर्गत राष्ट्रीय विकास का जो नमूना है वह सविधान में निहित उद्देश्यों से सम्बंधित है। 'राज्य नीति-निर्देशक' तत्त्वों के अनुकूल जिस लक्ष्य को प्राप्त करना है, वह है 'समाजवादी ढाँचे पर आधारित समाज' और इसको दूसरी पंच वर्षीय योजना में इन शब्दों में स्पष्ट किया गया है, "इससे तात्पर्य है कि प्रगति के लिए कसौटी निजी लाभ नहीं किन्तु सामाजिक लाभ होना चाहिये और विकास का नमूना तथा सामाजिक अधिपक्ष सबको का ढाँचा इस प्रकार नियोजित किया जाये कि न केवल

१ टी० के० टोये—'पूर्वोक्त पृष्ठक' पृ० १६५।

२ एम० पी० शर्मा—ब गर्वमेन्ट आफ द इण्डियन रिपब्लिक, १९६१, पृ० ६०।



राष्ट्रीय आय और रोजगारी में ठोस वृद्धि हो विन्तु लोगों की आय तथा धन में अधिकतर समानता हो। आर्थिक विकास के लक्ष्य अधिकतर समाज के पिछड़े हुए वर्गों को उपलब्ध हो और आय, धन तथा आर्थिक सत्ता के केन्द्रीयकरण में क्रमिक रूप से कमी होनी जाये।”

द्वितीय पंच वर्षीय योजना के उपर्यक्त उद्देश्य तथा राज्य नीति-निर्देशक तत्वों के उद्देश्य की समानता को देखते हुए, यह विदित होता है कि इन सिद्धान्तों को एक व्यावहारिक आदर्श के रूप में नहीं माना गया है, किन्तु इनकी व्यावहारिक जीवन में उपयोग में लाने के सफल प्रयत्न किये गये हैं। कतिपय उदाहरणों द्वारा यह सिद्ध किया जा सकता है कि वास्तव में इन सिद्धान्तों को व्यावहारिक रूप प्रदान करने के लिए सरकार ने कदम उठाये हैं। ये उदाहरण निम्नलिखित हैं।

(i) पिछले वर्षों में समाज के भौतिक साधनों को काफी मात्रा में राज्य के नियन्त्रण में लाया गया है। जीवन बीमा तथा बैंक-राष्ट्रीयकरण इसके कतिपय उदाहरण हैं। इसके अनिश्चित, बहुउद्देश्यीय नदी योजनाएँ, जैसे—मावरा-नगल, दामोदर घाटी योजना, हीराकुण्ड बांध, मिलाई, राजरकेला और दुर्गापुर इत्यादि कारखाने, विशालापट्टनम का जहाज-निर्माण कारखाना, सिन्धी खाद कारखाना, हिन्दुस्थान मशीन टूल्स, चित्तूरजन का रेलवे इंजिन का कारखाना, हिन्दुस्थान ऐयरक्राफ्ट, आदि द्वारा राष्ट्र के आर्थिक विकास में सहायता मिलती है। राज्य ही इनके संचालन तथा प्रबन्ध के लिये उत्तरदायी है।

(ii) यद्यपि रोजगार की समस्या का समाधान नहीं हुआ है किन्तु राज्य द्वारा रोजगार के लिए विभिन्न क्षेत्रों में कदम उठाये गये हैं।

(iii) राष्ट्र के कई हिस्सों में, सामुदायिक विकास योजनाओं को ग्रामों की अर्थ व्यवस्था में सुधार के लिए लागू किया गया है, इसका प्रभाव कृषि तथा पशुपालन के क्षेत्रों में विशेष रूप से देखा जा सकता है।

(iv) अनिवार्य प्राथमिक शिक्षा की दिशा में भी प्रगति हुई है।

(v) आर्थिक क्षेत्र में पिछड़े हुए वर्गों की सहायता के लिए कुटीर उद्योगों को प्रोत्साहन दिया गया है।

(vi) अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भारत ने पंचशील के सिद्धान्त के प्रतिपादन में महत्वपूर्ण योगदान दिया है।

राज्य नीति-निर्देशक तत्वों में पीछे दूसरी शक्ति व्यवस्थापिका समा है। व्यवस्थापिका समा का कार्य, देश में लोक कल्याणकारी राज्य को व्यावहारिक रूप देने के लिए राज्य नीति-निर्देशक तत्वों के आधार पर कानून निर्माण करना



है। इससे प्रतिरिक्त, चूँकि भारत में संसदात्मक पद्धति को अपनाया गया है, इन कानूनों के त्रियान्वयन के लिए कार्यपालिका को उत्तरदायी ठहराने का प्रयत्न अधिकार भी व्यवस्थापिका को प्राप्त है। संसदात्मक पद्धति में कार्यपालिका (मन्त्रीमंडल) व्यवस्थापिका का एक हिस्सा होती है तथा उससे प्रति उत्तरदायी होती है। साधारणतया कार्यपालिका का निर्माण संसद के निर्वाचे सभा में बहुमत प्राप्त स्थित राजनीतिक दल में से किया जाता है, जिससे परिणाम स्वरूप संसद के निचले सदन पर उक्त राजनीतिक दल का आधिपत्य तथा नियंत्रण रहता है। चूँकि संविधान के अनुच्छेद ३७ के अनुसार राज्य नीति-निर्देशक तत्त्वों को देश के प्रशासन में आधार स्वरूप माना गया है, जिस दल को सत्ता की बागडोर प्राप्त है, उसका यह विशेष उत्तरदायित्व है कि इन सिद्धान्तों को व्यावहारिक रूप प्रदान करें। अब, यहाँ पर प्रश्न यह पैदा होता है कि संसद में बहुमत दल को, इन सिद्धान्तों के प्रति अपनी जिम्मेदारी महसूस कराने के लिए कौन सी गरुड़ा है? यह स्पष्ट है कि यह अधिकार प्रतिपक्षीय दल या दलों का है।

“यह प्रतिपक्ष के हाथों में एक शक्तिशाली हथियार होगा कि यह सरकार की निम्न इस आधार पर चले कि उसका कार्यपालिका या व्यवस्थापन संबंधी कोई कार्य राज्य नीति-निर्देशक तत्त्वों के विरुद्ध है।”<sup>१</sup>

व्यवहारतः संसद में प्रतिपक्षीय दलों ने राज्य नीति-निर्देशक तत्त्वों के आधार पर सरकार की समय-समय पर बड़ी आलोचना की है। उदाहरण स्वरूप इन सिद्धान्तों के त्रियान्वयन के लिए सरकार के उत्तरदायित्व के दृष्टिकोण से १९५८ में लोकसभा में श्री तुषार शेटर्जी (साम्यवादी दल के सदस्य) द्वारा एक प्रस्ताव रखा गया। इस प्रस्ताव में पञ्चह सदस्यों की एक समिति नियुक्त करने का सुझाव दिया गया, जो यह जाँच करती कि किस हद तक, राज्य नीति निर्देशक तत्त्वों का सरकार ने त्रियान्वयन किया। परन्तु ३१ अगस्त १९५८ को लोकसभा ने इस प्रस्ताव को अस्वीकृत कर दिया। इस प्रस्ताव को सदन में रखते हुए श्री तुषार शेटर्जी ने कहा कि सामान्य नागरिकों के लिए समस्याओं का, जैसे-खाद्य, शिक्षा और स्वास्थ्य, समाधान नहीं हुआ है और साधारण जनता का जीवन और मारपूर्ण बँट रहा हो गया है और वे ऐसा महसूस करने लगते हैं कि संविधान में नीति-निर्देशक तत्त्व एवं गंभीर घोषणा नहीं बल्कि केवल सजावट मात्र ही हैं।<sup>२</sup> इस आलोचना का उत्तर देते हुए गृह मंत्रालय के श्री बी० एन० दातार ने कहा कि नीति निर्देशक तत्त्व एक “उद्देश्यों की संहिता” के सदृश हैं और इनकी सत्ता प्राप्त होना समय

१ डी० डी० पटु—कमेन्ट्री ऑन द कान्स्टीट्यूशन ऑफ इण्डिया भाग—२ १९६५ पृ० ३१२।

२ ट्रिब्यून, सितम्बर १, १९५८।



नहीं है, किन्तु सरकार न मदैव अपनी नीतियों में इन मिद्धान्तों को मनवैरित करने का प्रयत्न किया है और इन मिद्धान्तों के प्रभावों को योजना आयोग व कार्यों तथा निर्णयों में स्पष्ट रूप में देखा जा सकता है।

निस्संदेह न ता सरकार इन मिद्धान्तों के विरुद्ध कोई कार्य करेगी न ही इन मिद्धान्तों में अनभिन्न रहकर प्रशासन का संचालन कर सकती है। संसद में प्रत्यक्ष मामलों पर जा राज्य नीति-निर्देशक तत्वों से संचालित है, सरकार को अपने कार्यों तथा नीतियों का औचित्य दर्शाना होगा, अन्यथा सरकार के विरुद्ध समझ में अविराम प्रस्ताव पारित किया जा सकता है। इसके अनिश्चित, सरकार को मतदाताओं का आम चुनाव के समय समर्थन उस स्थिति में ही मिल सकेगा, यदि सरकार न अपने कार्यकाल में जनता के हितों को ध्यान में रख कर कार्य किये।

संक्षेप में, मतदाता तथा व्यवस्थापिका सभा राज्य नीति-निर्देशक तत्वों के पीछे आश्रय शक्ति है। अतः इनके पीछे कानूनी नहीं किन्तु राजनीतिक शक्ति है। भारत के सविधान के अन्तर्गत नागरिकों के मूल अधिकारों तथा राज्य नीति-निर्देशक तत्वों में मिश्रता केवल यह है कि मूल अधिकारों का उल्लंघन होने पर न्यायालय की शरण ली जा सकती है, परन्तु राज्य नीति-निर्देशक तत्वों का उल्लंघन होने या पालन न किये जाने की स्थिति में न्यायालय की शरण नहीं ली जा सकती है। तथापि नीति-निर्देशक तत्वों को सविधान में रखे जाने के कारण न्यायपालिका इनके अन्तिम में अनभिन्न रहकर अपने निर्णय नहीं दे सकती है। भारतीय सविधान में, मूल अधिकारों के विशेषकर स्वतन्त्रता के मूल अधिकार तथा सम्पत्ति के अधिकारों पर सीमाएँ लगाई गई हैं।

स्वतन्त्रता के मूल अधिकार के सब में सविधान में 'युक्तियुक्त' सीमाप्राप्ति का उपयोग किया गया है, सम्पत्ति के अधिकार के सब में यह प्रावधान किया गया है कि सम्पत्ति का अग्रिग्रहण राज्य केवल 'सार्वजनिक उद्देश्य' से ही कर सकता है। इस बात को निर्धारित करने के लिए कि 'युक्तियुक्त सीमाप्राप्ति' तथा 'सार्वजनिक उद्देश्य' में क्या तात्पर्य है न्यायपालिका का निर्णय अंतिम होगा। इस सम्बन्ध में न्यायपालिका को राज्य नीति निर्देशक तत्वों का सहारा लेना पड़ेगा। वास्तव में, पिछले वर्षों में जब कानूना द्वारा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता पर सीमाएँ लगाई गईं, न्यायपालिका ने यह जीवन के लिए कि ये सीमाएँ युक्तियुक्त थीं या नहीं, राज्य नीति-निर्देशक तत्वों का मार्ग दर्शन लिया। न्यायपालिका की यह धारणा रही है, कि जिन मिद्धान्तों का सविधान द्वारा मान्यता प्रदत्त है वे युक्तिरहित नहीं हो सकते हैं। निस्संदेह मूल अधिकारों तथा राज्य नीति-निर्देशक तत्वों के मार्गदर्शन में, आधुनिक शासन में सविधान को लागू होने के समय से ही न्यायपालिका को एक अत्यन्त गंभीर तथा महत्वपूर्ण भूमिका प्राप्त हुई है, जिससे व्यक्तिगत स्वतन्त्रता एवं लोक कल्याणकारी राज्य के मध्य पैदा हुए विरोधों को दूर कर इन दोनों में



ममन्वय स्थापित किया जा सके। दूसरे शब्दों में व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका के प्रतिरिक्त, सविधान द्वारा भारत में राजनीतिक लोकतंत्र तथा अधिक लोकतंत्र को, व्यवहार में एवं दूसरे के पूरक बनाने की महत्वपूर्ण भूमिका न्यायपालिका को भी सौंपी गई है। मुख्यतः न्यायपालिका ने इस कार्य को नागरिकों के मूल अधिकारों तथा नीति-निर्देशक तत्वों के सम्बन्ध में किया है। नागरिकों के मूल अधिकारों द्वारा एक ऐसे क्षेत्र का निर्धारण किया गया है, जिसमें राज्य हस्तक्षेप कर नागरिकों के अधिकारों का उल्लंघन नहीं कर सकता है। अतः यदि अत्याधिक उत्साह में सरकार ने लोक कल्याणकारी राज्य के आदर्श की प्राप्ति के लिए ऐसा कानून पारित किया जिससे किसी मूल अधिकार या अधिकारों का प्रतिग्रमण हुआ तो न्यायपालिका ने ऐसे कानून को अवैध घोषित किया। इसी प्रकार न्यायपालिका ने सविधान द्वारा लोक कल्याणकारी राज्य के लक्ष्य को ध्यान में रखते हुए जब किसी कानून की जाँच मूल अधिकारों के सम्बन्ध में इस आधार पर की कि उस कानून द्वारा अनुच्छेद ३१ (२) के अनुसार सम्पत्ति का अधिग्रहण राज्य द्वारा सार्वजनिक उद्देश्य की प्राप्ति हेतु किया गया था या नहीं, तो न्यायपालिका ने सविधान में उल्लिखित नीति-निर्देशक तत्वों का मार्गदर्शन लिया। उदाहरणस्वरूप, यदि किसी कानून को न्यायालय के समक्ष इस तर्क पर चुनौती दी गई है कि इसमें अनुच्छेद १६ द्वारा प्रदत्त मूल अधिकारों के विरुद्ध युक्तिरहित सीमाएँ लगाई गई हैं, तो न्यायपालिका उक्त तर्क को स्वीकार नहीं करेगी, यदि ये सीमाएँ राज्य नीति-निर्देशक तत्वों के आधार पर हैं क्योंकि यह मानना स्वाभाविक है, कि जिन सिद्धान्तों को सविधान में रखा गया है वे युक्तिरहित नहीं हो सकते हैं। इस दृष्टिकोण में कई कानूनों को, जिनको न्यायालय के समक्ष चुनौती दी गई थी न्यायपालिका ने वैधानिक ठहराया है। उदाहरण स्वरूप, अनुच्छेद ४७ में निहित नशाबन्दी निर्देशक तत्व के आधार पर ऐसे कानून को न्यायपालिका द्वारा वैध घोषित किया गया जिसके द्वारा मादक द्रव्यों के रखने तथा ब्रय करने पर प्रतिबन्ध लगाया गया था। अनुच्छेद ४८ में निहित निर्देशक सिद्धान्त के अनुसार गो-वध निषेध के सिद्धान्त पर आधारित कानून का न्यायपालिका ने वैध माना।<sup>१</sup>

इसी प्रकार सम्पत्ति के मूल अधिकारों के सम्बन्ध में अनुच्छेद ३१ (२) के अनुसार यदि राज्य निजी सम्पत्ति या सार्वजनिक उद्देश्य के लिए कानून द्वारा अधिग्रहण, अनुच्छेद ३६ (ब) एवं (स) में निहित राज्य नीति-निर्देशक तत्वों (३६ (ब) समाज के भौतिक साधनों का स्वामित्व तथा वितरण इस प्रकार का



हो कि जिससे सामान्य रूप से जनहित हो; ३६ (स) देश की आर्थिक व्यवस्था का संचालन इस प्रकार न हो जिससे धन का केन्द्रीयकरण होते हुए सामान्य हित को हानि पहुँचे) की प्राप्ति के लिए करता है तो ऐसे कानून को भवैष्य नहीं मानना चाहिये। इस सिद्धान्त को संविधान संशोधन पञ्चीसवें अधिनियम में अपनाया गया जो दिसम्बर १९७१ में पारित किया गया। इस संशोधन के अनुसार यदि किसी कानून में यह उल्लिखित कर दिया जाता है कि उक्त कानून का उद्देश्य किस राज्य नीति-निर्देशक तत्व को लागू करना है तो इसके बावजूद कि वह कानून किसी मूल अधिकार के विरुद्ध है उक्त कानून को भवैष्य घोषित नहीं किया जा सकेगा। पञ्चीसवाँ संशोधन, राज्य नीति-निर्देशक तत्वों के, विशेषकर अनुच्छेद ३६ में निहित निर्देशक तत्वों के दृष्टिकोण से अत्यन्त महत्वपूर्ण है। इस संशोधन के अनुसार साधारण कानून द्वारा व्यवस्थापिका सभा ऐसे नीति-निर्देशक तत्व को जिसका उल्लेख उक्त कानून में है, मूल अधिकारों से उच्च स्थान प्रदान कर सकती है जो २५वें संशोधन लागू होने की नीति निर्देशक-तत्वों की पूर्ववर्त स्थिति से बिल्कुल भिन्न है। पञ्चीसवें संशोधन लागू होने के पूर्व कानूनी दृष्टि से नीति निर्देशक तत्व मूल अधिकारों के अधीन थे।

न्यायपालिका की इस विशेष भूमिका का महत्व दिसम्बर १९७१ तक रहा जबकि संविधान में पञ्चीसवाँ संशोधन लागू किया गया। संक्षेप में तब तब राज्य नीति-निर्देशक तत्वों के संबंध में न्यायपालिका के दो प्रकार के अधिकार थे, सर्वप्रथम, यदि राज्य नीति निर्देशक तत्व पर आधारित किसी कानून तथा नागरिकों के किसी मूल अधिकार में संघर्ष होता, तो ऐसे कानून को भवैष्य ठहराना, क्योंकि मूल अधिकार न्याय्य है, राज्य नीति-निर्देशक तत्व न्याय्य नहीं है, और द्वितीय, कई मूल अधिकार 'युक्तियुक्त सीमाओं' द्वारा सीमित हैं तथा सम्पत्ति के मूल अधिकार के अन्तर्गत सम्पत्ति का अधिग्रहण, 'सार्वजनिक उद्देश्य' के लिए ही किया जा सकता है। मूल-अधिकारों से संबंधित 'युक्तियुक्त सीमाओं,' तथा 'सार्वजनिक उद्देश्य' की व्याख्या करने का अधिकार न्यायपालिका को है और इस कार्य में कि 'युक्तियुक्त सीमाओं' तथा 'सार्वजनिक उद्देश्य' से क्या तात्पर्य है, न्यायपालिका का नीति-निर्देशक तत्वों द्वारा पथ प्रदर्शन किया गया, जैसा कि कतिपय महत्वपूर्ण प्रकरणों से ज्ञात होता है। बिहार राज्य बनाम कामेश्वर सिंह नामक प्रकरण में सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश श्री दास ने कहा कि 'सार्वजनिक उद्देश्य' से तात्पर्य उस लोक-कल्याण से है, जिसका उल्लेख राज्य नीति-निर्देशक तत्वों में है। इसी प्रकार हनीफ कुरेशी बनाम बिहार राज्य के प्रकरण में यह निर्णय दिया गया कि अनुच्छेद ४८ में उल्लेखित गोवध संबंधी राज्य नीति-निर्देशक तत्व के प्रकाश में गाय तथा बैल, जो दुधारू तथा उपयोगी हैं वे वध का पूर्ण निषेध युक्तियुक्त है। संक्षेप में कानून द्वारा सरकार ने नागरिकों के अधिकार पर जो सीमाएँ



लगाई, तो यह विदित करने के लिए कि ये सीमाएँ युक्तीयुक्त थी या नहीं, न्यायपालिका ने राज्य नीति-निर्देशक तत्वों का सहारा लिया ।

अन्त में यह कहा जा सकता है कि भारत के संविधान में राज्य नीति-निर्देशक तत्वों का आधिक लोकतन्त्र के साधनों के रूप में अपेक्षाधिक महत्व है । संविधान के पच्चीसवें संशोधन (१९७१) से इनका महत्व और अधिक हो गया है क्योंकि इसके परिणाम स्वरूप सरकार का उत्तरदायित्व आधिक लोकतन्त्र की प्राप्ति के लिए स्पष्ट रूप से सामने उभर आता है । राज्य नीति-निर्देशक तत्वों द्वारा संविधान की प्रस्तावना में उल्लिखित सामाजिक तथा आर्थिक उद्देश्यों का विस्तार पूर्वक स्पष्टीकरण किया गया है । “ये एक बसोटी के सद्ग हैं जो मतदाताओं द्वारा सत्तारूढ दल सरकार पर लागू की जा सकती है । इनके द्वारा यह बसोटी प्रदत्त की जाती है जिससे एक राजनीतिक दल की सफलता या असफलता ज्ञात की जा सकेगी ।”

---

१. एस० पी० ग्रय्थर—‘कान्स्टीट्यूशनलिज्म इन इण्डिया’ इन स्टूडीज इन इण्डियन डेमोक्रेसी १९६५, पृ० ७६८ ।



## भारत में संसदात्मक प्रणाली

साधुतिक युग में सरकारों के वर्गीकरण का मुख्य आधार सरकार के दो भग, व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका-सभा, के सबंधों के स्वरूप पर आधारित है। इस दृष्टिकोण से जननायिक सरकारों को दो वर्गों में रखा जा सकता है।

सर्वप्रथम, संसदात्मक सरकार, जिसमें कार्यपालिका (मन्त्रीमण्डल) का उत्तरदायित्व संसद के निम्न-सदन के प्रति होता है।

द्वितीय, अधिसदात्मक सरकार जिसमें कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका-सभा सरकार के दो अलग-अलग और स्वतन्त्र भग हैं। अतएव इस पद्धति में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में कोई घनिष्ठ संबंध नहीं होता है, जबकि संसदात्मक पद्धति में कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका का एक दूसरे से इतना घनिष्ठ संबंध होता है कि कार्यपालिका केवल व्यवस्थापिका के विश्वासपर्यन्त ही पदासीन रह सकती है। साथ ही, कार्यपालिका (मन्त्रीमण्डल) का कार्यकाल व्यवस्थापिका में बहुमत पर निर्भर रहता है।

संसदात्मक सरकार को 'उत्तरदायी सरकार' की संज्ञा भी दी जाती है। संसदात्मक सरकार के मूल सिद्धान्त को हम वास्तविक कार्यपालिका (मन्त्रीमण्डल) एवं व्यवस्थापिका के संबंधों में निहित देखते हैं क्योंकि वास्तविक कार्यपालिका का कार्यकाल व्यवस्थापिका में बहुमत पर ही आधारित रहना है। अतः संसदात्मक सरकार के अस्तंगत यदि व्यवस्थापिका, वास्तविक कार्यपालिका (मन्त्रीमण्डल) के कार्यों एवं नीतियों के प्रति बहुमत से अपना अविश्वास व्यक्त करती है तो कार्यपालिका (मन्त्रीमण्डल) को अपना त्यागपत्र देना आवश्यक होगा।

प्रो० गेटेल ने संसदात्मक सरकार को परिभाषा इस प्रकार की है—“मन्त्रीमण्डलात्मक सरकार, वह सरकार है जिसमें वास्तविक कार्यपालिका, जिसमें एक प्रधान मन्त्री एवं मन्त्रीमण्डल का समावेश होता है अपने कार्यों के लिए विधिवत रूप से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी है।”<sup>१</sup>



डा० गार्नर ने ससदात्मक सरकार की परिभाषा देने हुए कहा है—“मन्त्री-मण्डलात्मक सरकार वह प्रणाली है जिसमें वास्तविक कार्यपालिका (कैबिनेट या मन्त्रीमण्डल) प्रत्यक्ष एवं विधिवतरूप से व्यवस्थापिका या उसके एक मदन के प्रति (साधारणतया प्रतिनिधि सदन) और अप्रत्यक्ष या अन्तिम रूप से निर्वाचकों के प्रति अपने राजनीतिक नीतियों एवं कार्यों के लिए जिम्मेदार है, जबकि ध्वजमात्र या नाममात्र की कार्यपालिका (राज्याध्यक्ष) की स्थिति उत्तरदायित्वहीन होती है।”

### ससदात्मक सरकार की आवश्यक शर्तें

उपर्युक्त परिभाषाओं से यह विदित होता है कि ससदात्मक सरकार के अन्तर्गत वास्तविक कार्यपालिका या व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायित्व होना—इस सरकार का मूल सिद्धान्त है। व्यावहारिक रूप से इस सिद्धान्त के दो पक्ष हैं।

प्रथम—वास्तविक कार्यपालिका विधिवत् एवं प्रत्यक्ष रूप से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है।

द्वितीय—अप्रत्यक्ष एवं अन्तिमरूप से कार्यपालिका या उत्तरदायित्व मन-दाताओं के प्रति है।

इन दोनों पहलुओं की व्यावहारिक सफलता के लिए न केवल व्यवस्थापिका एवं मतदाताओं को अपने राजनीतिक कर्तव्यों एवं दायित्वों के प्रति मतलब सजग और सक्षम होना आवश्यक है, परन्तु यह भी आवश्यक है कि व्यवस्थापिका समा और निर्वाचकों में (मतदाताओं में) वह क्षमता हो, जिसके द्वारा वे कार्यपालिका (सरकार) को उत्तरदायित्व की भावना से प्रेरित कर सकें। वास्तव में ससदात्मक प्रणाली में व्यवस्थापिका एवं मतदातागणों का अत्यधिक महत्व है, क्योंकि इन दोनों में ऐसी शक्तियाँ निहित हैं, जो आवश्यक जनताधिकार अवरोधों के रूप में कार्यपालिका की शक्तियों को वैधानिक दायरे में सीमित रखते हुए, उसकी निरवृत्त प्रवृत्तियों पर रोक लगाती है तथा मतदातागण, व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के मध्य में, ससदीय प्रणाली की आवश्यकतानुसार समतुलन की स्थिति स्थापित करती है। इसमें सन्देह नहीं कि कार्यपालिका पर यदि कुछ निश्चित और आवश्यक अवरोध न हों तो कार्यपालिका निरवृत्तता की ओर अग्रसर होगी। ससदात्मक प्रणाली में व्यवस्थापिका और मतदातागण को अपने राजनीतिक कार्यों के प्रति सजग होना आवश्यक है।



## भारत में ससदात्मक सरकार

भारतीय संविधान के अन्तर्गत केन्द्र और विभिन्न राज्यों में ससदात्मक प्रणाली की स्थापना की गई है। "शासन का स्वरूप केन्द्र और राज्यों में ब्रिटिश प्रणाली के सदृश ससदात्मक उत्तरदायी सरकार है। संघीय और राज्यों की कार्यपालिका ब्रिटिश पद्धति के अनुसार सामूहिक रूप से उत्तरदायी रखी गई है। यह भारतीय परिस्थितियों में स्वामायिक था, क्योंकि भारत जिस जनतांत्रिक शासन से परिचित था वह—ब्रिटिश ससदात्मक प्रणाली का ही था। इस प्रणाली के अन्तर्गत जनता कार्यपालिका के कार्यों को प्रभावपूर्वक निरन्तर नियन्त्रित कर सकती है। इसके अन्तर्गत सरकार के उत्तरदायित्व की दैनिक और सामयिक समीक्षा होती है।"<sup>१</sup>

ब्रिटिश संसदीय प्रणाली के विपरीत जिसका विकास ऐतिहासिक आधार पर शक्ति-शक्ति, मुख्यतः अभिसमयों के आधार पर हुआ, भारत में ससदात्मक सरकार की उत्पत्ति लिखित संविधान के विशिष्ट प्रावधानों पर आधारित है। इस तरह यह कहा जा सकता है कि जबकि इंग्लैण्ड में ससदात्मक सरकार मुख्यतः संवैधानिक अभिसमयों पर आधारित है, भारतवर्ष में ससदात्मक सरकार संवैधानिक कानूनों पर आधारित है। परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि भारत में ससदात्मक प्रणाली के विकास में अभिसमयों के लिए कोई स्थान नहीं है। तथ्य तो यह है कि भारतीय राजनीतिक प्रणाली में संसदीय सरकार के विकास के लिए विभिन्न विषयों के संबंध में, अभिसमयों को प्राण्यता देने की अत्यधिक आवश्यकता है। उदाहरण स्वरूप, संविधान में यह नहीं लिखा है कि राष्ट्रपति मंत्रीमण्डल की सलाह मानने के लिए बाध्य है। यहाँ, निश्चित रूप से, एक अभिसमय की आवश्यकता महसूस होती है। 'हमारे संविधान ने ब्रिटिश संविधान का अनुकरण किया है और हमारी संसदीय पद्धति और परम्पराएँ ब्रिटिश संसदीय पद्धति एवं परम्पराओं पर आधारित हैं।"<sup>२</sup>

यह निर्धारित करने के लिए कि भारतीय संविधान के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार का क्या स्वरूप है हमें संविधान के कुछ विशिष्ट प्रावधानों का अध्ययन करना होगा।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद ५२ के अनुसार केन्द्र में एक राष्ट्रपति के पद की स्थापना की गई है। अनुच्छेद ५३ (१) के अनुसार संघ की कार्यपालिका संवर्धित समस्त शक्तियाँ राष्ट्रपति में निहित की गई हैं और इन शक्तियों को

१. एन० धीनिवासन—'पैरामेण्टिक सर्वेमेण्ट इन इण्डिया', १९५४, पृ० १४४।

२. एच० एम० पटेल—'पैरामेण्ट सर्वेमेण्ट इन इण्डिया' (स्टूडेंट्स इन इण्डियन पैरामेण्टरी मे), सम्पादित प० इय्यर व० २० निवासन द्वारा १९६५, पृ० १६७।



राष्ट्रपति प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से, सविधान के अनुसार अपने अधीन कर्मचारियों की सहायता से उपयोग में लायेगा। अनुच्छेद ७४ (१) के अनुसार प्रधान मंत्री की अध्यक्षता में एक मंत्रीमण्डल होगा जो राष्ट्रपति को उसके कार्यों के लिए सहायता एवं सलाह देगा। अनुच्छेद ७५ (३) के द्वारा यह निर्धारित किया गया है कि मंत्री-मण्डल सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होगा। अनुच्छेद ७६ के अनुसार सभ के लिए एक ससद होगी जिसमें राष्ट्रपति व दो सदन होंगे—राज्यसभा और लोकसभा। अनुच्छेद ७५ (५) के अनुसार यदि कोई मंत्री लगातार ६ माह तक ससद के किसी एक सदन का सदस्य नहीं बनता है तो इस समय के पश्चात् वह मंत्री पद पर नहीं रह सकता है।

भारतीय सविधान के उपर्युक्त प्रावधानों का ससदात्मक सरकार की परिभाषा और आवश्यकताओं के सदर्भ में अध्ययन करते हुए यह निश्चयपूर्वक कहा जा सकता है कि भारतीय सविधान द्वारा ससदात्मक सरकार की स्थापना की गई है। ससदात्मक सरकार की परिभाषा से ज्ञात होता है कि इस सरकार में दो प्रकार की कार्यपालिकाओं का होना आवश्यक है। सर्वप्रथम—नाममात्र या ध्वजमात्र की कार्यपालिका, जिसका भूतत्त्व राज्याध्यक्ष होता है। भारतीय सविधान के ५३ (१) के अनुसार कार्यपालिका से संबंधित शक्तियाँ राष्ट्रपति में निहित होती हैं और इन शक्तियों का उपयोग राष्ट्रपति प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्षरूप से करेगा। परन्तु इस अनुच्छेद के आधार पर यह कहना गलत होगा कि राष्ट्रपति स्वविवेक के अनुसार साधारण स्थिति में कार्यपालिका—संबंधित शक्तियों को प्रयोग में ला सकता है। अनुच्छेद ५३ (१) के अवैधानिक अर्थ को सही सदर्भ में समझने के लिए, इसका अध्ययन अनुच्छेद ७४ (१) और अनुच्छेद ७५ (३) के साथ करना उचित ही नहीं अपितु अत्यावश्यक है। यह कहना भी कोई अतिशयोक्ति नहीं है कि वस्तुतः उपर्युक्त में तीन अनुच्छेद भारतीय ससदीय प्रणाली के जीवन-आधार हैं। अनुच्छेद ७४ (१) के आधार पर संघीय मंत्री मण्डल का निर्माण होता है जो प्रधान मंत्री की अध्यक्षता में राष्ट्रपति की सहायता एवं सलाह प्रदान करेगा। परन्तु भारतीय ससदीय ढाँचे का रीढ़रूपी सहारा अनुच्छेद ७५ (३) में पाया जाता है, जिसके अनुसार मंत्रीमण्डल सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है। इस सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के अनुसार यदि लोकसभा द्वारा बहुमत से, मंत्रीमण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित किया गया है तो मंत्रीमण्डल को त्यागपत्र देना आवश्यक है। देश की सरकार और प्रशासन को दक्षतापूर्वक चलाने का सारा उत्तरदायित्व मंत्रीमण्डल का प्रत्यक्षरूप से ससद के प्रति और अप्रत्यक्षरूप से मतदातागण के प्रति है। सविधान द्वारा सरकार की नीतियों और कार्यों का उत्तरदायित्व मंत्रीमण्डल के अतिरिक्त किसी अन्य व्यक्ति या संस्था को नहीं सौंपा गया है। अतः सरकारी एवं प्रशासकीय श्रुतियों के लिए



दोष केवल मंत्रीमण्डल का ही होगा। अतः यह तर्कसंगत बात है कि बूँकि सरकार का नीतिपत्र एवं कार्यों के सबन्ध में सारी जवाबदारी मंत्रीमण्डल की ही है, राष्ट्र-पति साधारण परिस्थितियों में केवल नाममात्र का राज्याध्यक्ष ही रहेगा।

द्वितीय, संसदात्मक सरकार के अन्तर्गत वास्तविक कार्यपालिका मंत्रीमण्डल के रूप में होता है। वास्तविक कार्यपालिका की सत्ता मंत्रीमण्डल को दी जाती है क्योंकि व्यावहारिकता में सरकार की नीतियों एवं कार्यों के लिए, इसका उत्तरदायित्व वास्तविक है। यह सत्य है कि अनुच्छेद ७५ (१) के अन्तर्गत प्रधान मंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति के द्वारा होनी है, और अन्य मंत्रों का राष्ट्रपति द्वारा प्रधानमंत्री के परामर्शानुसार नियुक्त होत है। परन्तु यह केवल एक औपचारिकता है क्योंकि साधारणतया राष्ट्रपति उसी व्यक्ति को प्रधानमंत्री नियुक्त करता है, जो लोकमता में बहुमत दल का नेता है। इसके अतिरिक्त, मंत्री पद के लिए प्रधानमंत्री द्वारा मनोनीत व्यक्ति को राष्ट्रपति अस्वीकृत नहीं कर सकता है। सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त जो भारतीय संसदीय प्रणाली की घुरी है, दो मूल आधारों पर, व्यावहारिकता की दृष्टि से निर्भर है।

(क) केवल उन्हीं व्यक्तियों की नियुक्ति मंत्री पद पर हो, जिन्हें प्रधानमंत्री मनोनीत करता है।

(ख) उन व्यक्तियों को मंत्रीपद से पदच्युत किया जाये, जिन्हें प्रधानमंत्री मंत्रीमण्डल में नहीं रखना चाहता है।

उपर्युक्त आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए राष्ट्रपति, संविधान के अनुसार साधारणतया प्रधानमंत्री के परामर्शानुसार, एक सर्वेधानि राज्याध्यक्ष के रूप में ही कार्य करेगा। अतः ब्रिटिश राज की तरह राष्ट्रपति केवल एक नाममात्र का ही शासक है और भारतीय मंत्रीमण्डल, ब्रिटिश केबिनेट के सदृश संसद के निचले सदन के प्रति उत्तरदायित्व रखते हुए, वास्तविक कार्यपालिका है। मंत्रीमण्डल के वास्तविक कार्यपालिका के स्वरूप को संसदात्मक सरकार के अन्तर्गत स्पष्ट करते हुए प्रो० गेटल का कथन है— 'बूँकि अधिकतम आधुनिक राज्यों में व्यवस्थापिका सभा द्विसदनात्मक होती है, मंत्रीमण्डल विशेषकर उस सभा के नियन्त्रण में कार्य करता है, जिसका जिन सदस्यों सामान्य पर अधिक अधिकार है—प्रायः वह सदन, जो प्रत्यक्ष रूप से मतदातागण का प्रतिनिधित्व करता है। यदि मंत्रीमण्डल को व्यवस्थापिका द्वारा अपनी नीतियों का समर्थन प्राप्त नहीं होता है तो उसे त्यागपत्र देना चाहिये या व्यवस्थापिका को भय कर अपने अस्तित्व को नये चुनाव के नतीजे पर छोड़ देना चाहिये। मंत्रीमण्डल का कार्यकाल, व्यवस्थापिका, बहुमत दल के नेताओं या उसे समुक्त सभ्यता पर निर्भर है, जिसके द्वारा बहुमत दल का निर्माण होता है।—व्यक्तिगत रूप से मंत्रीमण्डल के सदस्य प्रशासन के विभिन्न



विभागा के अध्यक्ष रहकर कार्य करते हैं। एक सस्या के रूप में वे राज्य की विधि-निर्माण एवं वित्त संबंधी नीति का निर्देशन करते हैं।<sup>१</sup>

भारतीय सर्वोच्च न्यायालय ने 'रायसाह्य राम जय्यया बपूर एवं अन्य बनाम पंजाब राज्य' के प्रकरण में १२ अप्रैल १९५५ में निर्णय देते हुए निम्नलिखित बातों में भारतीय सरकार के ससदात्मक स्वरूप पर प्रकाश डाला है।

"भारतीय संविधान व अन्तर्गत कार्यपालिका का जिन सीमाओं के दायरे में कार्य करना है, उनका निर्धारण उस सरकार व स्वरूप व मर्म में किया जा सकता है जिसकी स्थापना संविधान द्वारा की गई है। हमारा संविधान सगठनात्मक दृष्टि से सघीय होने के बावजूद ब्रिटिश ससदात्मक प्रणाली के आधार पर निर्मित है जिसमें यह माना गया है कि कार्यपालिका का प्राथमिक उत्तरदायित्व नीति-निर्माण करना तथा उसको कानूनी व्यावहारिकता देना है परन्तु इस शर्त पर कि वह राज्य की व्यवस्थापिका की विश्वास-पत्र बनी रहे। कार्यपालिका का कार्य नीति निर्धारण एवं उसको कार्यान्वित करना है।"<sup>२</sup>

यह सिद्ध करने के पश्चात् कि भारतीय समदीय प्रणाली की स्थापना संविधान द्वारा की गई है, जिसके अन्तर्गत राष्ट्रपति साधारणतया नाममात्र का शासक है और वास्तविक कार्यपालिका मंत्रीमण्डल है यह आवश्यक है कि हम इस समदीय जनतंत्र में मतदातागण की भूमिका पर प्रकाश डालें, क्योंकि किसी भी जनतंत्र का मूल आधार उसके मतदातागण हैं। विशेषकर समदीय प्रणाली में मतदातागण का महत्व अत्यधिक है क्योंकि समदीय प्रणाली का मूल सिद्धान्त कार्यपालिका के सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त—एक निरन्तर जीवित—सिद्धान्त है और इस सामूहिक उत्तरदायित्व की सिद्धान्तरूपी शृंखला में तीन मुख्य कड़ियाँ जुड़ी हुई हैं, मंत्रीमण्डल (वास्तविक कार्यपालिका) शिखर पर, व्यवस्थापिका मध्य में और सबसे नीचे किन्तु सबसे महत्वपूर्ण भूमिका, मतदातागण की है। यदि इन तीनों में से कोई भी एक सस्या जनतंत्र के प्रति उदासीन हो जाती है तो जनतंत्र अवश्य ही खतरे में पड़ जायेगा। यह सत्य है कि किसी भी जनता को ऐसी ही सरकार प्राप्त होती है, जिसके योग्य जनता है। यदि मतदातागण अपने कर्तव्यों के प्रति सजग हैं तो सरकार अपने उत्तरदायित्व के प्रति अधिक सचेत रहेगी, पर यदि मतदाता अपने कर्तव्यों के प्रति उदासीन हैं, तो ऐसी दशा में सरकार पर से वह अनुश्रुति निकल जाता है, जिससे वह अपने उत्तरदायित्व के प्रति सजग रखी जा सकती है। यह

१ आर० जी० मेटेल—पूर्वोक्त पुस्तक पृ० २१८

२ मुकजी मुख्य न्यायाधीश—सुप्रीम कोर्ट रिपोर्ट्स १९५५, भाग—१ जुलाई अगस्त १९५५ पृ०—२३०-२३७।



एक मतदातागण को कार्यपालिका के नियन्त्रण के लिए दैनिक तथा सामयिक शक्तियाँ प्रदत्त हैं ।

भारत में मतदाताओं का विशेष महत्व है । वास्तव में यह कहा जा सकता है कि भारत में ससदीय प्रजातंत्र की सफलता मतदाताओं की निष्ठा, श्रमता और सजगता पर ही निर्भर है । यह भूमिका, विशेषकर ग्राम चुनावों के समय में महत्वपूर्ण है, जब देश के कानून-निर्माताओं और शासकों के निर्वाचन का प्रश्न जनता के समक्ष आता है । मतदातागण अपने राजनीतिक कार्यों को जिस हृदय तक सफलतापूर्वक करते हैं, यह इस बात पर निर्भर करती है कि वे किस हृदय तक निष्ठावान्, सजग तथा सक्रिय हैं । मतदातागण यदि अव्यक्तता, निरक्षरता, उदासीनता और अधिक विषमता (विषमता) के शिकार हैं तो जनतंत्र को विफल कर देते हैं । इन दोषों और भ्रष्टियों के कारण वे अपने प्रतिनिधियों और शासकों का चुनाव सही रूप से नहीं कर सकेंगे । भारत में संविधान द्वारा ससदात्मक प्रणाली की स्थापना की गई है, इसका अन्तिम अर्थ यह है कि यहाँ पर मतदाताओं का शिक्षित, सजग और ईमानदार होना नितान्त आवश्यक है । भारतीय संविधान के अनुच्छेद ३२४-३२६ निर्वाचन सत्रधी मामलों पर प्रकाश डालते हैं । संविधान द्वारा नागरिकों को वयस्क मताधिकार दिया गया है । भारत के प्रत्येक नागरिक को जो २१ वर्ष की आयु का है मत देने का अधिकार है । परन्तु उसको पागल तथा अपराधी नहीं होना चाहिए । इस तरह, स्वयं संविधान द्वारा भारतीय मतदाताओं के लिए प्रावधान किया गया है । संविधान द्वारा नागरिकों को प्रदत्त मताधिकार, किसी भी राष्ट्रीय प्रांतीय, तथा स्थानीय कानून द्वारा, सिवाय संविधान द्वारा निर्धारित प्रणाली के, अग्रदूत नहीं किया जा सकता है । संविधान द्वारा जनता को प्रदत्त वयस्क मताधिकार, संविधान निर्माताओं के उस विश्वास का चोख है, जिसके आधार पर भारत में ससदीय प्रणाली की नींव डाली गई है ।

स्वतंत्रता के पश्चात् भारत में अभी तक पाँच ग्राम चुनाव (१९५१-५२, १९५७, १९६३, १९६७ एवं १९७१) सम्पन्न हुए हैं । इन चुनावों के पूर्व जनतांत्रिक सरकार की कार्यप्रणाली का भारतीयों को कोई अनुभव नहीं था । अतः प्रथम ग्राम चुनाव के समय यह अनुभव किया गया कि भारतीय जनता को न केवल जनतांत्रिक प्रणाली का कम अनुभव था, परन्तु यह भी देखा गया कि अधिकांश मतदाता निरक्षर थे और कई विभिन्न मामलों में अपने विभिन्न राजनीतिक अधिकारों के सच्चे जनतांत्रिक तरीकों के अनुसार प्रयुक्त करने में असमर्थ रहे । इसके बावजूद, यह कहना गलत होगा कि इन सब कठिनाइयों के रहते हुए भी भारत में जनतंत्र की स्थापना तथा दृढता के लिए आवश्यक कदम एक सही दिशा में नहीं उठाये गये । वास्तविकता तो यह है कि प्रथम ग्राम चुनाव और इसके बाद अन्य चुनावों के नतीजे इस बात के प्रतीक हैं कि भारत में जनतंत्र का



आरम्भ सही दिशा में हुआ। डा० नार्मन पामर कहते हैं—“जबकि बहुत से उदाहरण, मतदान के उद्देश्यों तथा प्रणाली के न समझने के और इनके उल्लंघन के पाये गये, प्रथम दो आम चुनाव अधिकांश निरक्षर जनता के बुद्धिपूर्ण मतदान करने की क्षमता के प्रभावशाली प्रदर्शन थे।”<sup>१</sup>

परन्तु इस में कोई सदेह नहीं है कि चार आम चुनावों के अनुभव के आधार पर भारतीय निर्वाचकों की भूमिका में कुछ गंभीर त्रुटियाँ उभर कर सामने आयी, जिनको जनतंत्र के हित में दूर करना आवश्यक है। इन विभिन्न त्रुटियों को निम्नानुसार प्रस्तुत किया जा सकता है।

सर्वप्रथम—एक प्रमुख त्रुटि वा यह अनुभव किया गया कि एक औसत निर्वाचक भारत में राजनैतिक परिस्थितियों के दृष्टिकोण से, वास्तविकता से अधिक दूर रहता आया है। यह भारतीय जनतंत्र प्रणाली का एक गंभीर दोष है। इसका केवल यह तात्पर्य नहीं है कि कितने नागरिक मत देते हैं, पर यह कि वे मत कैसे देते हैं। यदि मतदान किसी प्रलोभन या दबाव या व्यक्ति-विशेष या सम्प्रदाय के हित पर आधारित है तो निश्चय ही यह राष्ट्रीय जीवन की आवश्यकताओं की वास्तविकताओं से दूर है और इसके प्रभाव राष्ट्र के लिए वास्तव में मताधिकार को प्रयोग में नहीं लाने के प्रभाव से अधिक हानिकारक सिद्ध होंगे। जानरोच इस सदर्भ में कहते हैं—“भारतीय राजनीति में एक तरह से वास्तविकता की कमी इसलिए है कि जनता की रचि किसी मूल बात में बहुत कम है।”<sup>२</sup> यद्यपि यह सत्य है कि संविधान के लागू होने के कई वर्ष पश्चात् तक अधिकांश भारतीय निर्वाचकों का रत्न राजनीतिक मामलों के प्रति उदासीन रहा है, किन्तु पिछले वर्षों के राजनीतिक अनुभवों के कारण निर्वाचकों की राजनीति में दिलचस्पी अधिक बढ़ी है। किन्तु यह विदित रहे कि यह दिलचस्पी प्रायः उन मूल मुद्दों से ही संबंधित नहीं रही है जिन पर राष्ट्रीय हित आधारित हैं, परन्तु यह भी ध्यान देने योग्य तथ्य है कि यदि कुछ निर्वाचक राजनीतिक जीवन के प्रति उदासीन हैं तो कुछ निर्वाचक ऐसे भी हैं जिनमें अपने राजनीतिक अधिकारों तथा कर्तव्यों के प्रति स्वस्थ चेतना की जागृति हुई है। “यही कारण है कि अब ससदात्मक जनतंत्र के भविष्य के प्रति आशा की जा सकती है।”<sup>३</sup> इसमें सदेह नहीं है कि यह आशा अधिकांश निर्वाचकों के अपने अधिकार एवं कर्तव्यों के प्रति जागरूक होने पर निर्भर है।

१ एन० पामर—‘इण्डियन पोलिटिकल सिस्टम,’ पृ० २१७, पृ० १९६१।

२ जे० रोच—‘इण्डियात १९५७ इलेक्शन्स’ फार ईस्टर्न सर्वे, २६ मई, ५७।

३. प्रार० बर्नहेम—‘पार्लियामेंट इन इण्डियन डेमोक्रेसी’ स्ट्रोज़ इन इण्डियन डेमोक्रेसी-ग्रन्थर और थोनिवासन १९६५ पृ० १७०-७१।



द्वितीय-राजनैतिक जागरूकता के लिए निरक्षरता एवं अनभिज्ञता का दूर करना अत्यावश्यक है। निरक्षरता एवं अनभिज्ञता, भारतीय जनतंत्र में उन घुराइयाँ के रूप में हैं जिनसे भारतीय निर्वाचकों के जनतंत्र के प्रति स्वस्थ रस के निर्माण में बाधा पहुँचती है। मतदान के अधिकार का उपयोग निर्वाचक की उस कार्यकुशलता एवं क्षमता पर निर्भर है, जिससे वह अपने दायित्वों को समझ सकता है। निर्वाचक की इस योग्यता का विकास शिक्षा एवं ज्ञान के माध्यम से ही किया जा सकता है। चूँकि भारत की अधिकांश जनता आज भी निरक्षर और अशिक्षित है, परिणामस्वरूप अधिकांश निर्वाचकगण अपने मताधिकार का सदुपयोग नहीं कर सकते हैं। इस कारण, भारत के विभिन्न ग्राम-चुनावों में बटुआइयों को दूर करने के लिए, निर्वाचन अधिकारियों ने कुछ विशेष चिन्हों और प्रतीकों को, निर्वाचकों की सहायता के लिए प्रयुक्त किया है। डा० पार्मर का कथन है—“करीब अस्सी प्रतिशत निर्वाचकों की निरक्षरता द्वारा उत्पन्न हुई कुछ समस्याओं को दूर करने के लिए चिन्हों एवं बहुमतदान पेटियों को रखा गया है। कुछ राजनैतिक दलों को उन्हें प्रदत्त किये हुए चिन्हों से अधिक लाभ हुआ। उदाहरणार्थ कांग्रेस दल को, बैल जोड़ी का चिन्ह प्राप्त हुआ जिसके अनेक प्रकार के सामर्थ्य अर्थ लगाये जा सकते हैं। कई भारतीयों को यह समझाया गया कि वे बैल के विरुद्ध मतदान न करें क्योंकि बैल उनकी जीविका, शक्ति, यानायात और वदाचित्त उनके धार्मिक विश्वास के द्योतक थे। साम्यवादियों को हथोड़ा और हाँसिया के लिए सहमति प्राप्त नहीं हुई, उनको हाँसिया और गेहूँ की वाली चिन्ह के लिए सहमति मिली जो भारतीय किसान के लिए एक बहुत आवश्यक चिन्ह है।”<sup>१</sup> इन पेटियों के बावजूद भी पाँच ग्राम चुनावों के आधार पर, यह निश्चयपूर्वक कहा जा सकता है कि भारत में जनतंत्र सबधी जा परीक्षण हुआ, वह पर्याप्त मात्रा में सफल रहा। परन्तु पूर्ण सफलता के लिए वर्तमान पेटियों को दूर करना आवश्यक है। “किसी मताधिकार की कार्य सबधी उपयुक्तता को स्वतंत्र एवं गुप्त मतदान प्रणाली के अन्तर्गत जाँचने के लिये अर्द्ध शिक्षित या अर्द्ध प्रगतिशील देशों के दृष्टिकोण से, जिनकी जनता अधिकतर अनपढ़ रीति-रिवाज से दबी और मतदान के विचार तथा व्यावहारिकता और जनतंत्र के तरीकों एवं सिद्धान्तों से अपरिचित हो, भारत एक महत्वपूर्ण प्रयोग शाला है।”<sup>२</sup>

तृतीय—राजनैति-विज्ञान का यह एक सत्य है कि आर्थिक अधिकारों की अनुपस्थिति में, राजनैतिक अधिकार अर्थहीन हो जाते हैं। यह सत्य है कि सरकार

१ एन० पार्मर—‘पूर्वोक्त पुस्तक’ पृ० २१८।

२ एन० पार्मर—वही पृ० २१६।



के प्रयत्नों के बावजूद भी, एक भीसत नागरिक की आर्थिक स्थिति भारत में दयनीय है।

आर्थिक विपन्नता के कारण नागरिक अपने राजनीतिक अधिकारों का सही उपयोग नहीं कर सकता है। आर्थिक विषमता एवं असमानता के चंगुल में जकड़े होने से निर्वाचक को इतना भी समय नहीं मिलता कि वह अपने प्राप्त राजनीतिक अधिकारों को स्वस्थ तथा सतुलित निर्णय लेने में प्रयुक्त कर सके। इसके परिणाम स्वरूप मतदान के समय वह घूस आदि बुराईयों का शिकार हो जाता है। आम चुनाव के दौरान प्रकट यह देखा गया है कि निर्वाचक घूस से प्रभावित होकर मतदान करते हैं। मतदाता की स्वतन्त्रता की भावना को दूध बनाने के लिए उपर्युक्त दो बुराईयों को दूर करना आवश्यक है। संक्षेप में ये दो बुराईयाँ हैं— (क) आर्थिक असमानता तथा (ख) मत देने के लिये घूस देने और लेने की प्रवृत्ति।

श्री सन्धानम का कहना है—“सर्वप्रथम यह आवश्यक है कि निर्वाचकों को घूस देने पर रोक लगाई जाये। घूस के अपराधों को ज्ञात करने और अपराधियों को सजा देने के लिए विशेष सी० आई० डी० जत्थों का गठन किया जाना चाहिये। यह भी प्रावधान होना चाहिये कि चुनाव-प्रत्याशी द्वारा या निर्वाचकों की मूल सख्या, उदाहरण के लिए एक हजार निर्वाचकों, की भाँति कले पर निष्पक्ष जाँच की जाय। जब तक इस दिशा में बड़े कदम न लिये जायेंगे, चुनाव जुभा के रूप में बिगड़ जायेंगे, जिसमें केवल धनी और उनके अभिक्ता ही भाग ले सकेंगे।”<sup>१</sup>

उपर्युक्त मुख्य त्रुटियों के अतिरिक्त, अन्य अनेक त्रुटियाँ भी आम चुनावों के समय दृष्टिगोचर हुईं। उदाहरण स्वरूप, विचारों की सकीर्णता, भाषा, क्षेत्र, जाति, धर्म, प्रान्तीयता की भावना आदि। कुछ कठिनाइयाँ नामकरण-संबंधी भी देखने में आई थीं। आरम्भ में नामांक सूची में करीब ४०,००,००० त्रिपों के नाम केवल इस तरह लिखे गये—‘बिसी की पत्नी’ या ‘बिसी की पुत्री’ और जब नामकरण अधिकारियों ने श्री सुकुमारसेन के निर्देशानुसार इन त्रिपों के सही नाम जानने चाहे, इनमें से २८,००,००० ने अपने नाम बताने से इन्कार कर दिया। फलस्वरूप, इनके नाम नामाकरण सूची में से निवाल दिये गये। कुछ कठिनाईयों का सामना, विस्थापित व्यक्तियों के वास्तविक स्तर को निर्धारित करने में करना पड़ा। यहाँ यह कहना गलत होगा कि केवल शिक्षा और आर्थिक प्रगति द्वारा ही निर्वाचकों की समता के स्तर, और उनके दायित्व-संबंधी भावना में वृद्धि होगी। व्यक्तिगत बुद्धिमत्ता, सही और गलत बातों में भ्रंतर जानकर सही बातों का



स्वतंत्रता पूर्वक अनुकरण करने की शक्त, तथा हिंसा के बजाय अहिंसा तथा जनतांत्रिक सिद्धान्तों और प्रणालियों में असीम विश्वास आदि आवश्यकताओं पर भारतीय जनतंत्र का भविष्य और सफलता आधारित है ।

संक्षेप में, संसदात्मक पद्धति की सफलता के लिए भारत में निर्वाचकों को अपने राजनीतिक अधिकारों एवं कर्तव्यों को ईमानदारी और निष्ठापूर्वक प्रयुक्त करना अत्यावश्यक है । विशेषकर, जब देश में ग्राम चुनाव का समय आता है, निर्वाचकों के वेचल मतदान के अधिकार का ही प्रश्न नहीं है, परन्तु दंगते भी अधिक महत्वपूर्ण उनसे इस कर्तव्य का प्रश्न है कि पिछले पाँच वर्ष देश के राजनीतिक अधिकारियों ने राजसत्ता अपने हाथ में रगते हुए जा कार्य किये हैं, उनकी निष्पक्ष रूप से समीक्षा करते हुए मतदान करें । मतदान का प्रयोग, दंग रूप में निर्वाचन के हाथ में एक अशुभ के समान होगा, जिससे देश के शागरों के राजनीतिक आचरण की नियन्त्रित किया जा सकेगा । अतः मतदान का अधिकार जनतंत्र में एक जातांत्रिक अवरोध के रूप में है, जिससे व्यवस्थापिका, और व्यवस्थापिका के माध्यम से कार्यपालिका पर, जनता का नियन्त्रण वास्तविक और निरन्तर रखा जा सकता है । "बुद्धि-विलग्न पढ़ा करते थे, जनतंत्र एक अति कठिन प्रणाली है । यह विदित है कि इसके लिए कुछ राजनीतिक परिपक्वता की आवश्यकता है, पर यह बात प्रायः विचार-उन्मुख देशों में नहीं पाई जाती है । दंगे अतिरिक्त, कुछ अर्थ में निष्ठा, कुछ मात्रा में अधिन गुदगुता, उत्तरदायित्वपूर्ण नेतृत्व और पर्याप्त नागरिकता की भावना जिसमें जनता लोक कार्यों में अधिक हिम्मा ले सके और घूस को बम कर सके । वे कोई असमर्थ बाने नहीं हैं । यह सही है कि बहुत से नये उमरते हुए देशों को जनतंत्र की कुछ या सभी मूल आवश्यकताओं की प्राप्ति नहीं है । पर यह विदित है कि इनमें से अधिन को (यहाँ उदाहरण के लिए मलेशिया, भारतवर्ष और फिलीपीन का उल्लेख किया जा सकता है) जातंत्र की मुख्य आवश्यकताएँ उपलब्ध हैं । इनको प्रेरित किया जाना अधिक आवश्यक है ।"

अतः में यह कहना उचित होगा कि भारत में जनतंत्र के सफल संचालन के लिए विभिन्न आवश्यकताएँ उपलब्ध हैं, पर भारत की जनता और राजनीतिक नेतृत्व को यह धुनी है कि इन आवश्यकताओं का उपयुक्त प्रयोग करें अन्यथा यह समझ है कि जनतंत्र की मूल आवश्यकताएँ चाहे वे अभी अधिरक्षित रूप में ही क्यों न हो एन के पश्चात् एक समाप्त होगी चली जायेगी ।



## भारत में संघवाद और संसदीय प्रजातंत्र

संघवाद वह यंत्र है जिसके द्वारा राज्य की सारी शक्तियों का विभाजन दो प्रकार की सरकारों के मध्य हो जाता है। ये दो प्रकार की सरकारें—केन्द्रीय और राज्यों की (संघ की इकाइयों) सरकारों के रूप में होती हैं। प्रो० डायसी ने संघवाद पर प्रकाश डालते हुए कहा है—“यह वह राजनीतिक यंत्र है, जिसके द्वारा राष्ट्रीय एकता और राज्यों (इकाइयों) के अधिकारों में समजस्य स्थापित किया जाता है।”<sup>१</sup>

संघवाद राष्ट्रीय सार्वभौमिकता और राज्यों (इकाइयों) के अधिकारों की पृथक् मांगों में जिस साधन द्वारा समन्वय और एकता स्थापित करता है—वह है लिखित संविधान, जिसके अन्तर्गत सार्वभौमिकता सबंधी शक्तियों का विभाजन केन्द्रीय एवं राज्यों की सरकारों के मध्य किया जाता है। वास्तव में, संघवाद का सिद्धान्त सीमित सरकार के सिद्धान्त में समाहित है। सीमित सरकार से तात्पर्य है कि सरकारों (केन्द्रीय तथा राज्यों) की विभिन्न शक्तियों की सीमाओं को स्पष्ट रूप से लिखित संविधान के द्वारा निर्धारित कर दिया जाता है। इन सीमाओं से निवृत्त कर शक्तियों का प्रयोग करना अवैधानिक होगा। “विशिष्ट रूप से सीमित सार्वभौमिकता प्राप्त राज्य ही संघ राज्य है, जिसमें सीमाओं का निर्धारण इसकी इकाइयों की सुरक्षित सार्वभौमिकता के द्वारा ही किया जा सकता है। संघीय राज्य की सार्वभौमिकता सीमित होने के बावजूद भी वास्तविक होती है।”<sup>२</sup>

इस तरह संघवाद के अन्तर्गत सरकारों के सीमित होने का मूल कारण शक्ति के विभाजन का सिद्धान्त है। डा० बिहियर के अनुसार—“संघीय सिद्धान्त से मेरा तात्पर्य शक्ति के विभाजन के तरीके से है जिससे सामान्य (संघीय) एवं क्षेत्राधिकारी (राज्यों) सरकारें अपने क्षेत्र में समान एवं पृथक् होती हैं।”<sup>३</sup>

१. प्रो० ए० वी० डायसी—‘सा थाऊट द कान्स्टीट्यूशन’, १९३८ पृ० १३८।

२. प्रो० मैकाइवर—‘मार्डन स्टेट’ १९२६ पृ० ३८०।

३. डा० बिहियर—‘फेडरल गवर्नेमेंट’, १९५१ पृ० ११।



“सघ सरकार वह है जिसमें सार्वभौमिकता या राजसत्ता का विभाजन केन्द्रीय एवं स्थानीय सरकारों के मध्य में हुआ हो, जिससे कामे से प्रत्येक एक दूसरे से अपने क्षेत्र में स्वतंत्र हो।”<sup>१</sup>

यह स्पष्ट है कि सघवाद द्वारा लिखित संविधान के दायरे में विभिन्न सरदारों पर संवैधानिक सीमाओं का निर्धारण होता है। सघवाद द्वारा निर्मित ये सीमाएँ केन्द्रीय एवं राज्यों की सरकारों के संघीय संबंधों में एक आवश्यक समुल्लेख एवं समन्वय स्थापित करती हैं, जिसके बिना सारा संघीय ढाँचा एक पक्षीय हो सकता है। साधारणतया केन्द्रीय सरकार-संबंधित सीमाओं का उल्लेख निम्नलिखित है।

१—केवल संघीय व्यवस्थापिका संविधान का संशोधन नहीं कर सकती है।

२—संघीय व्यवस्थापिका को केवल संविधान द्वारा निर्धारित क्षेत्र में ही कानून बनाने की क्षमता है।

३—संघीय कार्यपालिका को भी केवल संविधान द्वारा सीमित दायरे में आदेश तथा डिब्री घोषित करने का अधिकार है।

उपर्युक्त सीमाएँ राज्यों की विधान सभाओं और कार्यपालिकाओं पर भी लागू होती हैं। इस सदम में न्याय विभाग की भूमिका अत्यन्त महत्वपूर्ण होती है। वास्तव में संघीय राज्य में न्यायपालिका को संरक्षण का अधिकार होता है। न्यायिक पुनरवलोकन का अधिकार इस उद्देश्य से प्रयोग में लाते हुए, न्यायपालिका, व्यवस्थापिका या कार्यपालिका द्वारा पारित कानूनों या आदेशों को अवैधानिक ठहरा सकती है। किसी भी संघीय व्यवस्था का अस्तित्व, यहाँ के लिखित संविधान की सर्वोच्चता और संवैधानिक पवित्रता को बनाये रखने के लिए न्यायपालिका के संरक्षण की आवश्यकता होती है। इसका कारण प्रो० डायसी ने इस प्रकार स्पष्ट किया है—“एक संघीय राज्य अपना अस्तित्व उस लेख-पत्र से प्राप्त करता है जिसके द्वारा उस की स्थापना हुई है। अतः प्रत्येक शक्ति जो कार्यपालिका, व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका से संबंधित है, चाहे वह सम्पूर्ण राष्ट्र की हो या किसी एक राज्य की, संविधान के अधीन नियंत्रित है।”<sup>२</sup> संघीय राज्य में लिखित संविधान सर्वोच्च कानून है। संविधान की सर्वोच्चता निम्न लिखित तथ्यों पर आधारित है।

सर्वप्रथम—संविधान का लिखित स्वरूप होना आवश्यक है, जिससे इसमें स्पष्टता रहे और संघीय मामलों में मतभेद होने की संभावना बहुत कम हो जाये।

१ आर० मेरेन—व रिपोर्ट आफ द रायल कमिशन ऑन आस्ट्रेलियन कान्स्टीट्यूशन।

२ प्रो० ए० बी० डायसी—“पूर्वोक्त पुस्तक पृ० १४०।



संघीय संविधान वास्तव में एक अनुबंध के रूप में है, जिसमें कुछ आवश्यक शर्तों को, विभिन्न संघीय इकाइयों की सहमति से, केन्द्रीय एवं राज्यों की सरकारों की शक्तियों को उल्लिखित एवं परिभाषित करने के लिए वर्णित किया गया है। लिखित संविधान का महत्व संघीय प्रणाली में इस दृष्टिकोण से पाया जाता है कि इसके अन्तर्गत संघ और राज्यों के संबंधों में गड़बड़ी और संदेह की समावृत्ति नहीं रहती है। साधारण कानूनों की तुलना में लिखित संविधान स्थायी है। इसके द्वारा सरकारों के सगठन और कार्यों का कानूनी और संवैधानिक आधार तथा संघ और राज्यों के संबंध और क्षेत्राधिकार निर्धारित किये जाते हैं।

द्वितीय शक्ति लिखित संविधान संघ और राज्यों के संवैधानिक समझौते के सदृश है अतः इसे बार-बार संशोधित नहीं करना चाहिये। संविधान को निरन्तर संशोधनों की बाड़ में यदि डकेला गया तो निश्चय ही संघीय ढाँचे के नष्ट होने की समावृत्ति पैदा हो सकती है। अतः, प्रायः यह देखा गया है कि जिन राज्यों ने संघ व्यवस्था को अपनाया है उनके संविधान संशोधन के दृष्टिकोण से कठोर हैं। इन राज्यों में संविधान का संशोधन साधारण कानून निर्माण प्रणाली से नहीं बल्कि एक विशेष संशोधन प्रणाली से किया जाता है। प्रो० डायसी की कथन है—  
“संविधान को कठोर या अनमनीय होना चाहिये। संविधान के कानूनों को, यदि वे अपरिवर्तनीय होना चाहिये या उसे केवल ऐसी सत्ता से संशोधित किया जा सके जो साधारण व्यवस्थापिका समानों (संघीय या राज्यों) से सर्वथा भिन्न हो।”<sup>१</sup>

आधुनिक युग में लोक कल्याणकारी राज्य को मूर्त रूप देने के लिए प्रायः यह आवश्यक हो जाना है कि संविधान का संशोधन, सामाजिक और आर्थिक न्याय के आधार पर राष्ट्र की आवश्यकतानुसार किया जाये। परन्तु यह ध्यान में रहे कि संघीय राज्यों में संविधान का संशोधन केवल संविधान में दी हुई संशोधन प्रणाली के अनुसार ही हो सकेगा। “यह निश्चय है कि जहाँ कहीं भी संघ सरकार है, वहाँ सरकारों के निर्माता संघीय प्रणाली को विद्यमान रहने देने को प्राथमिक महत्व देते हैं। सम्पूर्ण सार्वभौम व्यवस्थापन सत्ता संविधान के अन्तर्गत सुरक्षित रूप से किसी साधारण व्यवस्थापिका समान में निहित नहीं की जा सकती है, क्योंकि इस तरह से सार्वभौमिक व्यवस्थापन सत्ता का निहित करना, राष्ट्रीय और राज्यों की सरकारों के मध्य शक्ति विभाजन के, जो संघवाद का उद्देश्य है, प्रतिकूल होगा।”<sup>२</sup>

संघीय राज्य में प्रत्येक व्यवस्थापिका समान, संघीय संविधान के अन्तर्गत एक प्रधान विधि निमाणात्मक संस्था है, जिसके द्वारा निर्मित कानून, उपनियमों, के

१ प्रो० डायसी—पूर्वोक्त पुस्तक पृ० १४२।

२ वही पृ० १४३।



का संगठन एवं शक्तियों, और नागरिकों और सरकार के जनताधिकार संघों को नियंत्रित करने के लिए निम्नलिखित तीन मुख्य आवश्यकताएँ होनी चाहिये—  
(क) संविधान का निश्चित होना, (ख) संविधान का अनमनीय या बँडोर होना, और (ग) स्वतंत्र एवं शक्तिशाली संघीय न्यायापालिका का होना ।

उपरोक्त विवेचन के आधार पर हमारे समक्ष दो महत्वपूर्ण प्रश्न आते हैं । सर्वप्रथम—भारत के संविधान के अन्तर्गत संघीय व्यवस्था किन हद तक स्थापित की गई है, और, द्वितीय, क्या भारत का संविधान अमेरिका के संविधान के तुल्य देश का सर्वोच्च कानून समझा जा सकता है ।

भारत में संध्याद की आवश्यकताएँ—प्रथम प्रश्न के सदर्भ में यदि भारत के संविधान के विभिन्न प्रावधानों की मनोका की जाये, तो उसके आधार पर यह निश्चितपूर्वक कहा जा सकता है कि भारत में संध रात्र की व्यवस्था की गई है । परन्तु संविधान में, विविष्ट रूप में संध (फेडरेशन) शब्द का उपयोग नहीं किया गया है, अनुच्छेद १ के अनुसार भारत राज्यों का एक 'यूनिफ़ॉर्म' माना गया है । डॉ० अम्बेडकर ने, जो प्राक्क समिति के अध्यक्ष थे, 'फेडरेशन' शब्द की अपेक्षा 'यूनिफ़ॉर्म' का ही उपयोग किया । उन्होंने कहा—“किसी नाम की उपयोग में लेने से कोई अन्तर नहीं होता है । समिति ने ब्रिटिश नार्थ अमेरिका एक्ट १८६७ की भाषा का अनुसरण करना ही पसन्द किया है, और यह निर्णय लिया है कि भारत को 'यूनिफ़ॉर्म' की संज्ञा देने में कुछ लान है, परन्तु भारत का संविधान स्वरूप न संघात्मक है ।”<sup>१</sup>

व्यावहारिकता के दृष्टिकोण में यहाँ मूल प्रश्न यह है कि चूँकि भारत को संविधान द्वारा 'यूनिफ़ॉर्म', न कि 'फेडरेशन' की संज्ञा दी गई है, तो क्या संविधान में संघीय प्रणाली की बुनियादी आवश्यकताएँ निहित हैं ? संघीय प्रणाली के परम्परावादी निष्ठान्त के अनुसार संघीय संविधान को लिखित होना आवश्यक है, संविधान में संध और राज्यों की सरकारों के मध्य स्पष्ट रूप से शक्तियों का बँटवारा होना चाहिये, और अन्त में, संघीय व्यवस्था के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय के लिए प्रावधान होना चाहिये, जिसके कारण संविधान का संरक्षण किया जा सकेगा । भारत के संविधान में इन तीनों आवश्यकताओं की मान्यता दी गई है । अतः यह कहना सत्य होगा कि भारतीय संविधान में संधवाद के सिद्धान्त को अमलाना गया है । उपरोक्त तीनों विशेषताओं की दृष्टि से, निम्नलिखित रूप में भारत के संविधान का विवेचन किया जा सकता है, जिसमें इसके संघीय स्वरूप पर प्रकाश डाला जा सके ।



भारतीय संघीय संविधान व्यवस्था की प्रथम आवश्यकता, विहित संविधान के रूप में विद्यमान है। विहित संविधान में न केवल संघ सरकार और राज्यों की सरकारों के लिए प्रावधान किया गया है, परन्तु इनके मध्य में शक्ति का विभाजन भी स्पष्ट रूप से किया गया है। इससे अनिश्चित, राज्य और नागरिकों के सत्तों के मूल सिद्धान्तों का उल्लेख, विशेषतया भाग तीन में अनुच्छेद १२-३५, मूल अधिकारों एवं भाग चार में अनुच्छेद ३६-५१ तथा राज्य नीति-निर्देशक तत्त्वों के रूप में किया गया है। अन्य नागरिकों के अधिकार, संविधान में दृढ़-उच्च समावेसित हैं। उदाहरण स्वरूप, नागरिकों का व्यवस्थापक अधिकार तथा सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक न्याय के अधिकार, जिनका उल्लेख संविधान की प्रस्तावना में किया गया है। संघीय प्रणाली के सिद्धान्त के अनुरूप भारतीय संविधान में जिस गण-संघन प्रणाली का उल्लेख है, वह दृढ़ एवं कठोर है, जिससे संविधान की कठोरता या अनमनीयता प्राप्त होती है। यह संघवाद के लिए आवश्यक है। सक्षम में भारत का संविधान लिखित है, जिसमें ३९५ अनुच्छेद एवं ६ अनुसूचियाँ हैं।

भारत में संघीय प्रणाली की द्वितीय आवश्यकता संघ एवं राज्यों के शक्तियों का स्पष्ट और विस्तृत विभाजन है। संविधान के अनुच्छेद २४५-२६३ संघ और राज्यों के मध्य शक्तियों के विभाजन पर प्रकाश डालते हैं। "भारत के संविधान में संघ और राज्यों के मध्य सत्ता-विभाजन से दो विनिष्ट परन्तु पृथक् सत्तायुक्त शक्ति केन्द्रों का निर्माण हुआ है।"

संविधान की सातवीं अनुसूची के द्वारा विस्तारपूर्वक शक्तियों के विभाजन का उल्लेख किया गया है। शक्ति-विभाजन के जिस नमूने का संविधान में उपयोग किया है, वह भारत सरकार अधिनियम १९३५ के अन्तर्गत संघ एवं इकाइयों के क्षेत्राधिकारों के विभाजन के सङ्ग है जो तीन सूचियों द्वारा निर्धारित किया गया था। ये तीन सूचियाँ, इस प्रकार की :

क) संघीय सूची, ख) राज्य सूची, और ग) समवर्ती सूची। इसी नमूने के आधार पर भारतीय संविधान की सातवीं अनुसूची द्वारा संघराज्य व्यवस्थापन संबंधी विषयों का उल्लेख करने के लिए निम्नलिखित तीन सूचियों को रखा गया है।

(क) संघीय सूची—इसमें अन्तर्गत ६७ विषय हैं। संविधान, केवल संघ सत्ता की, इस सूची में उल्लेखित विषयों पर विधि-निर्माण करने का अधिकार देता है।

(ख) राज्य सूची—इसमें ६६ विषय हैं। साधारणतया इस सूची में वर्णित विषयों पर राज्य-विधान सभाओं के क्षेत्राधिकार के होते हुए भी, संविधान में कुछ

१ आस्टेनगार्ड—डेमोक्रेसी इन इण्डिया 'इन डायलाग्स आफ डेमोक्रेटिक पार्लियामेंट इन इण्डिया'—सम्पादित जी० हलप्पा द्वारा १९६६ पु० २१७।



अपवादों को मान्यता प्रदान की गई है, जिनका वर्णन विस्तृत रूप में, आगे किया जायेगा ।

(ग) समवर्ती सूची—इस सूची में ४७ विषय हैं, समवर्ती सूची में उल्लिखित विषयों पर संसद और राज्यों की विधान सभाओं को समवर्ती क्षेत्राधिकार प्रदत्त है । अनुच्छेद २५४ के अनुसार यदि संघीय कानून और किसी राज्य कानून में समवर्ती सूची में उल्लिखित किसी विषय पर मतभेद या संघर्ष होता है तो ऐसी दशा में संघीय कानून को, राज्य कानून की अपेक्षा मान्यता प्राप्त होगी, परन्तु यदि राज्य कानून को पूर्ववत्, राष्ट्रपति की सहमति प्राप्त हो गई है तो ऐसी स्थिति में राज्य कानून को ही मान्यता प्राप्त होगी ।

भारतीय संविधान में अवशिष्ट शक्तियों के लिए भी उचित प्रावधान किया गया है । अवशिष्ट शक्तियों से तात्पर्य उन शक्तियों से है, जो शक्ति-विभाजन संबंधी सूचियों में उल्लिखित नहीं है । यह मानव बुद्धि के लिए संभव नहीं है कि भविष्य में उत्पन्न होने वाली प्रत्येक समस्या या विषय का सही रूप से अनुमान लगाकर, संविधान में उसके लिए प्रावधान कर सके । इस सम्भावना का सामना करने के लिए प्रत्येक संघीय संविधान में अवशिष्ट शक्तियों के लिए कुछ न कुछ प्रावधान अवश्य ही किया जाता है । भारत के संविधान में भी अवशिष्ट शक्तियों के लिए उचित प्रावधान किया गया है । यदि कोई ऐसा विषय निकल आता है, जिसका उल्लेख सीनी सूचिया में से किसी में भी नहीं किया गया है उक्त विषय पर संघ संसद को अनुच्छेद २४६ के अनुसार कानून निर्माण करने का अधिकार होगा । इसमें कोई संदेह नहीं कि भारत के संविधान के अन्तर्गत शक्तियों का विभाजन संघ और राज्यों के मध्य इस प्रकार से हुआ है कि संघीय सरकार को इसके परिणाम स्वरूप राज्यों की अपेक्षा अधिक शक्तियाँ उपलब्ध हुई हैं । इस कारण भारतीय संघीय सरकार में एकात्मक सरकार की आभा की शलक पाई जाती है ।

भारतीय संविधान में संशोधन प्रणाली—संघीय संविधान की स्थिरता के लिए विशेषतया संविधान के शक्ति-विभाजन संबंधी प्रावधानों की स्थिरता के लिए, संविधान में कठोरता या अनमनीयता वास्तव में अति आवश्यक है । यह सत्य है कि यह अनमनीयता वास्तव में संघ और राज्यों के क्षेत्राधिकार से, जिनका निर्धारण शक्ति विभाजन द्वारा होता है सर्वांगीण होना चाहिये । भारतीय संविधान के कुछ हिस्से जिन पर भारतीय संघवाद का अस्तित्व निर्भर करता है कठोर या अनमनीय हैं । भारत के संविधान को कुछ हद तक नमनीय और कुछ हद तक अनमनीय या कठोर माना जा सकता है । यह ज्ञात करने के लिए कि भारत का संविधान कहाँ तक नमनीय है और कहाँ तक कठोर है, हमें उसकी संशोधन प्रणाली का अध्ययन करना होगा ।

भारतीय संविधान के संशोधन के दृष्टिकोण से इसके विभिन्न प्रावधानों को विभिन्न तीन श्रेणियों में रखा गया है । प्रत्येक श्रेणी में रहे गये संविधान के प्राव-



धान सविधान के अनुच्छेद ३६८ में उल्लिखित एक विशिष्ट प्रणाली के अनुसार संशोधित किये जा सकते हैं।

यस्तुत भारत के सविधान के अन्तर्गत तीन पृथक् प्रकार की संशोधन प्रणाली हैं। सविधान संशोधन की इन प्रणालियों को सत्रिया प्रावधानों के अनुसार द्वा प्रकार दर्शाया गया है।

(क) भारतीय सविधान के कुछ प्रावधानों को केवल संसद में साधारण विधि-निर्माण प्रणाली के उपयोग द्वारा संशोधित किया जा सकता है। इसका यह तात्पर्य है कि संसद के द्वारा ऐसे प्रावधानों के संशोधन के लिए केवल साधारण बहुमत के विधेयक पारित करना ही पर्याप्त रहेगा। यह संशोधन प्रणाली ब्रिटिश संविधान की संशोधन प्रणाली से मिलनी-जुलती है, क्योंकि इंग्लैण्ड में संविधान का संशोधन केवल संसद द्वारा साधारण बहुमत द्वारा पारित कानून से किया जा सकता है। उदाहरण स्वरूप, सविधान के अनुच्छेद ३६८ अनुसार सघ के नये राज्य की स्थापना और राज्यों के नाम या सीमाओं में परिवर्तन संसद द्वारा पारित किये कानून से किया जा सकता है। इसी तरह अनुच्छेद १६६ के अनुसार सघ के उन राज्यों में जहाँ द्वितीय सदन नहीं है, वहाँ उनकी स्थापना और जिन राज्यों में द्वितीय सदन है, परन्तु अनावश्यकता के कारण, उनका समापन केवल संसदीय कानून के माध्यम से किया जा सकता है। संविधान के नागरिक सत्रधी प्रावधान एवं अनुसूचि क्षेत्ों और अनुसूचि जातियों सत्रधी प्रावधान संसद के कानून के द्वारा ही संशोधित किये जा सकते हैं। भारतीय सविधान के ये प्रावधान संविधान में नमनीयता की झलक प्रदर्शित करते हैं क्योंकि इनके अनुसार संशोधन सरलतापूर्वक संसद में साधारण बहुमत द्वारा किया जा सकता है। संघवाद के दृष्टिकोण से जो महत्वपूर्ण विषय हैं, उनमें संशोधन की अन्य विधि है।

(ख) संशोधन की दूसरी श्रेणी के अन्तर्गत अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रावधानों को रखा गया है जिनका संवैधानिक एवं राजनीतिक महत्व इनमें सघीय स्वरूप से प्रदर्शित होता है। वास्तव में सविधान के ये प्रावधान भारत में संघवाद के जीवन-रक्त के तुल्य हैं। इनमें निम्नलिखित प्रावधान विचारणीय हैं।

१—अनुच्छेद ५४ एवं ५५ जिनमें आधार पर राज्या की विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्य राष्ट्रपति के निर्वाचन में हिस्सा ले सकते हैं, अनुच्छेद ७३ एवं १६२, राज्यों की कार्यपालिकाओं के संबंध में, और अनुच्छेद २४१, सघीय भू-भाग पर स्थापित उच्चतम न्यायालय के संबंध में।

२—सविधान के चौथे अध्याय का पाँचवाँ भाग, सघीय न्यायपालिका के सत्रध में। सविधान के ११वें भाग का पहला अध्याय, सघ और राज्य के व्यवस्थापन संबंधी मामलों के संबंध में।



३—सविधान के वे प्रावधान जिनके आधार पर राज्यों को ससद में प्रति-निधित्व प्राप्त है ।

४—सविधान का अनुच्छेद ३६८, सशोधन प्रणाली के संबंध में ।

चूँकि उपरोक्त प्रावधान, भारत के सविधान के अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रावधान हैं, जिन पर भारतीय सभ का सम्पूर्ण ढाँचा आधारित है, इनके सशोधन के लिए एक विशेष कठोर पद्धति को अपनाया गया है । यह कहना उपयुक्त होगा कि भारतीय सविधान के इन प्रावधानों की सशोधन प्रणाली अमरीकी सविधान की सशोधन प्रणाली से बहुत कुछ मिलती-जुलती है, क्योंकि अमरीकी सविधान में भी सभवाद के सिद्धान्तों को समाविष्ट किया गया है । अमरीकी सविधान के अनुच्छेद ५ के अनुसार कांग्रेस (संघीय व्यवस्थापिका) अपने दो-तिहाई बहुमत के आधार पर सशोधन प्रस्तावित कर सकेगी या विभिन्न राज्यों के दो तिहाई राज्यों के विधायकों की माग पर, सविधान में सशोधन के लिए, एक सम्मेलन बुलाया जायेगा । यह विदित रहे कि उपर्युक्त दोनों ही तरीकों में से किसी भी एक के अनुसार अमरीकी सविधान में सशोधन प्रस्तावित किया जा सकता है । परन्तु यह अमरीकी सविधान की सशोधन का प्रथम चरण ही है । द्वितीय या अन्तिम चरण सविधान में सशोधन को पारित करना है । जब उपर्युक्त दोनों में से किसी एक तरीके के द्वारा सशोधन प्रस्तावित किया गया है, निम्नलिखित दो में से किसी एक तरीके के अनुसार प्रस्तावित सशोधन पारित किया जा सकता है । प्रस्तावित सशोधन तीन-चौथाई राज्यों के विधायकों द्वारा या तीन-चौथाई राज्यों में तथा सर्वमानिक सम्मेलनों द्वारा पारित किया जा सकेगा ।

इसी प्रकार भारतीय सविधान के उपर्युक्त प्रावधान, जिनका वर्णन द्वितीय श्रेणी में किया जा चुका है, एक विशेष एवं जटिल प्रणाली द्वारा ही सशोधित हो सकते हैं । इस सशोधन प्रणाली के अनुसार सशोधन विधेयक को ससद के दोनों सदनों के समस्त सदस्यों के बहुमत से एवं उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से पारित किया जाना आवश्यक है । इसके पश्चात् यह भी आवश्यक है कि ससद द्वारा पारित उक्त सशोधन विधेयक को सभ के कम से कम आठ राज्यों की विधानसभाओं की सहमति प्राप्त हो । “भारत में सविधान के उन विषयों के संबंध में जो राज्यों (इकाइयों) के विभिन्न अधिकारों और शक्तियों से संबंधित नहीं हैं, केवल ससद के एवं संघीय कार्य द्वारा सशोधन किया जा सकता है । और जहाँ राज्यों के अधिकार एवं शक्तियाँ हैं, वहाँ सभ और राज्यों के द्विसद्रीय कार्य द्वारा ही सशोधन किया जा सकेगा ।”<sup>१</sup> परिणाम स्वरूप, सविधान



में सघात्मक विषयो से संबंधित प्रावधानों में सविधान की सर्वोच्चता की भत्सक विशेष रूप से पाई जाती है। सविधान की इस विशेषता के सद्वर्तन में श्री जी० एन० जोशी का कथन है कि ‘यह प्रावधान सघात्मक सिद्धान्त के अनुकूल है कि प्रस्तावित सशोधन यदि सघीय प्रणाली के मूल सिद्धान्तों को जिनको मूल सघीय समझौते में मान्यता दी गई है, प्रभावित करता है, राज्यों की विधान सभाओं की सहमति आवश्यक है।’<sup>१</sup>

(ग) सविधान के सशोधन के दृष्टिकोण से हमने उपर्युक्त दो श्रेणियों में निहित सविधान के प्रावधानों तथा उनके सशोधन के लिए दो संबंधित सशोधन प्रणालियों का अध्ययन किया। इन दो श्रेणियों से सम्बंधित प्रावधानों के अनिश्चित भारत के सविधान में कुछ अन्य प्रावधान शेष रह जाते हैं। वस्तुतः इन प्रावधानों को तृतीय श्रेणी में रखकर हमारे समक्ष प्रश्न यह है कि इन प्रावधानों को जिनको हमने तृतीय श्रेणी में रखा है किस विशिष्ट प्रणाली द्वारा सशोधन किया जा सकेगा। सविधान में इन प्रावधानों के सशोधन के लिए जिस प्रणाली का उल्लेख किया गया है वह इस प्रकार है कि ‘संसद के किसी एक सदन में प्रस्तावित सशोधन के लिए विधेयक प्रस्तुत किया जा सकता है और यदि इसका उक्त सदन में सदन की कुल सदस्य सभा के बहुमत से एक उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों के दो तिहाई भूतों के बहुमत से पारित कर दिया जाता है तो उक्त विधेयक को दूसरे सदन में विचार विमर्श के लिए भेज दिया जायेगा, जहाँ पहले सदन द्वारा अपनाये उपर्युक्त तरीके के अनुसार पारित होने और राष्ट्रपति की सहमति प्राप्त करने के पश्चात् इसको सर्वधानिक कानून का रूप प्राप्त हो जायेगा, जिससे सविधान में आवश्यक सशोधन लागू हो सकेगा। यह सशोधन प्रक्रिया थोड़ी जटिल है, क्योंकि यह कानून निर्माण करने की सरल प्रक्रिया से थोड़ी भिन्न है, जिसके लिए संसद में साधारण बहुमत ही आवश्यक होता है।

भारत के सविधान में सशोधन के दृष्टिकोण से उसे उपर्युक्त तीन श्रेणियों में विभाजित किया गया है, जिसके परिणाम स्वरूप प्रथम श्रेणी में उल्लिखित सविधान के प्रावधानों का सशोधन सरल सशोधन प्रणाली द्वारा किया जाता है। सामान्यतः यदि किसी सविधान की सशोधन प्रणाली साधारणतः सरल है तो यह निष्कर्ष निकाला जाता है कि सविधान को अवश्य ही नमनीय या लचीला होना चाहिये। चूंकि भारत के सविधान के कुछ प्रावधान, जिनका उल्लेख उपर्युक्त प्रथम श्रेणी में किया गया है, सरल प्रणाली द्वारा सशोधित किए जा सकते हैं, अतः हम यह कह सकते हैं कि सविधान कुछ हद तक लचीला है।

१. जी० एन० जोशी—दूकान्स्टीट्यूशन ऑफ इण्डिया, १९५२ पृ० ३७४।



संविधान के प्रावधानों की द्वितीय श्रेणी में दिये गये प्रावधानों का संशोधन एक जटिल प्रणाली के द्वारा ही हो सकता है, जिसके अनुसार सब संसद और कम से कम आधे राज्यों की विधान सभाओं की सहमति आवश्यक है। किसी संविधान को अनमनीय या कठोर संविधान इसलिए कहा जाता है क्योंकि इसकी संशोधन प्रणाली जटिल है, और साधारण कानून निर्माण प्रणाली से सर्वथा भिन्न है। इस कारण भारत के संविधान के कुछ अंश, जिनका संशोधन की जटिल प्रणाली से होता है, संविधान की अनमनीयता या कठोरपन के द्योतक हैं। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि भारत का संविधान कुछ हद तक अनमनीय है और कुछ हद तक कठोर है। कुछ हद तक कठोर या अनमनीय होने के कारण भारत के संविधान में संघवाद की वह आवश्यकता विद्यमान हो जाती है, जिससे संविधान को सर्वोच्च कानून के रूप में कायम रहने में सहायता होती है। भारत में संघ और राज्यों के मध्य में शक्तियों के विभाजन के अध्ययन के पश्चात्, यह कहना गलत न होगा कि शक्ति विभाजन की प्रणाली, भारतीय संविधान में संघवाद की नींव है।

अब हमें यह देखना है कि भारतीय संविधान में संघवाद की तीसरी और अंतिम आवश्यकता के लिए क्या प्रावधान किया गया है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद १२४ के अनुसार एक सर्वोच्च न्यायालय होगा, जिसका एक मुख्य न्यायाधीश होगा और, जब तक संसद कानून द्वारा नहीं निर्धारित करती है, सात अन्य न्यायाधीश होंगे। सुप्रीम कोर्ट अधिनियम १९५६ द्वारा, मुख्य न्यायाधीश के अतिरिक्त दस अन्य न्यायाधीशों के लिए प्रावधान किया गया है। संविधान के संरक्षक के रूप में भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के शक्तियों का आधार संविधान में निम्नलिखित दो स्रोतों के रूप में पाया जाता है।

(क) अनुच्छेद १३१-१३३ के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय राज्य सूची में उल्लेखित विषय पर संसद द्वारा निर्मित कानून को अवैध घोषित कर सकता है। यदि इस कानून का निर्माण संसद ने संविधान के अनुसार न किया है तो सर्वोच्च न्यायालय, व्यवस्थापन सबूतों द्वारा अधिकार की आवश्यकता के कारण उक्त कानून की अवैधानिकता पर अपना निर्णय दे सकता है।

(ख) अनुच्छेद ३२ (२) के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय की न केवल यह अधिकार है किन्तु उसका उत्तरदायित्व भी है कि नागरिकों के मूल अधिकारों को रक्षित करें।

इसमें संदेह नहीं कि उपर्युक्त दो अधिकारों के कारण सर्वोच्च न्यायालय भारत में संविधान की सर्वोच्चता को सुदृढ़ बनाये रखने के लिए, एक अत्यन्त महत्वपूर्ण साधन है। अतः मुख्यतः भारतीय संघवाद का अस्तित्व इस न्यायालय की विपरीत संप्रदाय भूमिका पर ही आधारित है। इस अध्ययन के आधार पर यह



निश्चयपूर्वक कहा जा सकता है कि भारत में संघवाद की तीनों आवश्यकताएँ विद्यमान हैं, जो निम्नलिखित हैं।

(क) लिखित संविधान,

(ख) सघ एवं राज्यों में शक्तियों का विभाजन, और

(ग) सर्वोच्च संघीय न्यायालय

“भारत का गणराज्य एक सघ है, परन्तु इसके कुछ विशिष्ट गुण हैं जिनके द्वारा ऐसा प्रतीत होता है कि राज्य के शुद्ध संघीय स्वरूप में कुछ परिवर्तन-सा हुआ है।”<sup>१</sup>

### भारत में संघवाद एवं संसदीय सार्वभौमिकता

संघवाद और नागरिकों के मूल अधिकारों को संविधान में समावेशित करने के फलस्वरूप संविधान देश के सर्वोच्च कानून का रूप धारण कर लेता है। लिखित रूप में संविधान में, संविधान की सर्वोच्चता का कहीं भी उल्लेख नहीं किया गया है। कदाचित् संविधान निर्माताओं द्वारा संविधान में विशिष्ट रूप में संविधान की सर्वोच्चता के लिए प्रावधान करना इसलिए अनावश्यक समझा कि संविधान ही सघ एवं राज्यों की सरकारों के विभिन्न अंगों की शक्तियों एवं अधिकारों का स्रोत है और संघवाद के सिद्धान्त के अनुकूल संविधान का संशोधन केवल एक विशिष्ट जटिल संशोधन प्रणाली से ही किया जा सकेगा। अर्थात् संविधान को साधारण विधि निर्माण करने की प्रक्रिया से संशोधित नहीं किया जा सकता। यह कहना उपयुक्त होगा कि भारतीय संविधान में लिखित प्रावधान के न होने पर भी, संविधान देश का सर्वोच्च कानून है और जनता की सार्वभौमिकता का दर्पण है।

भारत में संघवाद की मान्यता का महत्वपूर्ण प्रभाव सघ और राज्य की सरकारों के सीमित सरकारों के रूप में कार्य करना है। संघवाद द्वारा राज्य-सत्ता का विभाजन होता है और विभाजित राज्य-सत्ता उन सरकारों एवं उनके विभिन्न अंगों को सीमित रूप से ही प्रदत्त की जाती है, जिनकी उत्पत्ति का स्रोत स्वयं संविधान है। इस दृष्टिकोण से भारतीय संसद की शक्तियों का सीमित होना आवश्यक है। अतः भारतीय संसद की सार्वभौमिकता और ब्रिटिश संसद की सार्वभौमिकता में मूल भिन्नता है। इंग्लैंड में ब्रिटिश संसद की सार्वभौमिकता न कि ब्रिटिश संविधान की सर्वोच्चता ब्रिटिश राजनीतिक प्रणाली का महत्वपूर्ण विषय है, जबकि भारत में संविधान की सर्वोच्चता न की भारत की संसद की सार्वभौमिकता महत्वपूर्ण विषय है। ब्रिटिश संसद के द्वारा समयानुसार पारित

१. एन० पामर—इण्डियन पोलिटिकल सिस्टम, १९६१ पृ० ६४।



संवैधानिक कानूनों को आज ब्रिटिश संविधान का एक हिस्सा माना जाता है। इसलिये ब्रिटिश संसद कई संवैधानिक कानून की स्रोत है। वास्तव में ब्रिटिश संसद व्यवस्थापिका सभा होने के साथ संविधान सभा भी मानी जा सकती है। यह एक निरन्तर अस्थायी संविधान सभा है। परन्तु भारतीय संसद भारतीय संविधान की शिशु है। और इसको केवल वही शक्तियाँ प्राप्त हैं जो संविधान द्वारा दी गई हैं। संविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं का उल्लंघन करके भारतीय संसद के लिये कानून निर्माण करना अवैधानिक होगा। ब्रिटिश संविधान का संशोधन ब्रिटिश संसद सरलता पूर्वक साधारण कानून निर्माण प्रणाली के अनुसार कर सकती है, जब की भारतीय संसद को सम्पूर्ण संविधान के संशोधन के लिए एक पक्षीय अधिकार नहीं है। भारतीय संसद के अधिकार एवं शक्तियाँ ब्रिटिश संसद के अधिकार एवं शक्तियों की तुलना में सीमित हैं क्योंकि भारत में संसदात्मक प्रणाली और संघवाद लिखित संविधान की, जो कि देश का सर्वोच्च कानून है। संघवाद भारत में संसद की सांवेमौमिकता पर अवरोध है जिसकी अभिव्यक्ति लिखित संविधान के अनुसार होती है।

### भारतीय संविधान के अन्तर्गत एकात्मक संघ

भारत में संघवाद की स्थापना के साथ ही संविधान के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार को कुछ विशेष शक्तियाँ प्राप्त हैं, जिसके कारण यह कहा जाता है कि भारत के संविधान का ढाँचा सघात्मक है, किन्तु आत्मा एकात्मक है। भारत के राजनीतिक इतिहास को संविधान निर्माताओं ने अपनी दृष्टि में रखते हुए और इतिहास द्वारा यह सबक सीखते हुए कि जब कभी भी भारत में केन्द्रीय सरकार निर्दल रही भारतीय सुरक्षा एवं एकता को भाषातः पहुँचा संविधान के अन्तर्गत सघीय व्यवस्था के लिए प्रावधान करते हुए इस बात पर बल दिया गया है कि केन्द्रीय सरकार को हर प्रकार की परिस्थिति का सामना करने के लिए पर्याप्त शक्तियाँ देना आवश्यक था। साधारणतया यह देखा गया है कि संसार के मुख्य सघ राज्यों में किसी न किसी तरीके द्वारा सघीय सरकार ने राज्यों की सरकारों की अपेक्षा स्वयं को शक्तिशाली बनाने में अत्यधिक सफलता प्राप्त की है। अमरीका का उदाहरण इस सन्दर्भ में उचित है। मूलभूत रूप से संविधान के अनुसार अमरीकी सघ सरकार को केवल १८ शक्तियाँ और अन्य समस्त शक्तियाँ राज्यों की सरकारों को प्रदान की गई हैं परन्तु यह सर्व विदित है कि आधुनिक युग में अमरीकी सघ सरकार ने अपने व्यवस्थापन क्षेत्राधिकार में अधिक वृद्धि करने में सफलता प्राप्त की है। इस दिशा में अपने प्रयत्नों में कांग्रेस (सघीय व्यवस्थापिका) को अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय से महत्वपूर्ण सहायता मिली है। संक्षेप में सर्वोच्च न्यायालय ने अमरीका में निहित शक्तियों के सिद्धान्त का प्रतिपादन करते हुए, यह निर्णय दिया कि कांग्रेस को १८ मूल शक्तियों



के अन्तर्गत संविधान के अनुकूल कुछ निहित शक्तियाँ प्राप्त हैं, जो संविधान के दायरे में हैं। कांग्रेस को इन शक्तियों के आधार पर विधि निर्माण करने का पूर्ण अधिकार होगा। फलस्वरूप आज अमरीकी कांग्रेस का विधि-निर्माण करने के क्षेत्र में संविधान द्वारा, १८ मूल शक्तियों के निर्धारित क्षेत्र में अत्यधिक वृद्धि हो गई है। इसी तरह, आधुनिक समय में संघ राज्यों में केन्द्रीय सरकार की शक्तियों की, जनवर्षाण, सुरक्षा आदि महत्वपूर्ण मामला के दृष्टिकोण से, अधिक वृद्धि हुई है। "सारे संघ राज्यों के आधुनिक संविधानों में केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति पाई जाती है।"<sup>१</sup>

संविधान निर्माताओं पर भारतीय इतिहास का प्रभाव केन्द्रीय सरकार को शक्तिशाली बनाने के पक्ष में एक महत्वपूर्ण निर्णायक तत्व था, क्योंकि भारतीयों के लिए इतिहास से जो अत्यन्त महत्वपूर्ण शिक्षा प्राप्त हुई, वह यह है कि विघटनकारी एक पृथक्ता प्रवृत्तियों ने देश को प्रारम्भ से ही फूट और दासता की खाई में धकेला। विभिन्न विघटनकारी प्रवृत्तियों, उदाहरण के लिए—साम्प्रदायिकता, जातिवाद, प्रांतीयता, भाषावाद, ने न केवल ब्रिटिश राज के समय भारत की एकता को नष्ट किया बरन आज भी इन तत्वों ने अपना सिर इतना ऊँचा उठा लिया है कि यदि इनको सरकार विशेषकर संघीय सरकार कुलचने में हिवनिचाहट दर्शाती है तो ये तत्व देश की स्वतंत्रता, और एकता के लिए घातक सिद्ध हो सकते हैं। केन्द्रीय सरकार को शक्तिशाली रखने के पक्ष में श्री के० एम० मुशी ने संविधान सभा में एक ऐतिहासिक सध्य पर प्रवाश डालते समय कहा था.—“भारत के लिए केवल वे ही गौरवपूर्ण दिन थे जब कि देश में एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार स्थापित रहती थी और सर्वाधिक दुस्समय दिन थे, जब देश में एक केन्द्रीय सरकार प्रांतों के विरोध के कारण नष्ट हो जाती थी।”<sup>२</sup>

इन मुख्य कारणों के आधार पर संविधान सभा में वाद-विवाद का मुख्य प्रवाह केन्द्र की शक्तिशाली बनाने के पक्ष में ही था। डा० अम्बेदकर स्वयं शक्तिशाली केन्द्र स्थापित करने के पक्ष में थे। उन्होंने कहा—“मैं एक शक्तिशाली एकता सम्पन्न केन्द्र चाहता हूँ, जो १९३५ के अधिनियम के अन्तर्गत निर्मित केन्द्र से अत्यधिक शक्तिशाली होगा।”<sup>३</sup>

भारत के संविधान के अन्तर्गत निम्नलिखित तत्वों ने एकात्मक प्रवृत्तियों को, और उनके फलस्वरूप एक शक्तिशाली केन्द्र को जन्म दिया है।

१. एन० पामर—पूर्वोक्त पृ० ६५।

२. के० एम० मुशी—कान्स्टीट्यूशन असोम्बली डिबेट्स भाग ८ पृ० ६२७।

३. डा० अम्बेदकर—कान्स्टीट्यूशन असोम्बली डिबेट्स भाग १ पृ० ६६।



सर्वप्रथम—सब एव राज्यों के मध्य शक्तियों का बँटवारा इस तरह किया गया है कि सब सरकार को राज्य सरकार की अपेक्षा अधिक शक्तियाँ प्राप्त हुई हैं। निम्नलिखित-विश्लेषण से यह और अधिक स्पष्ट हो जायेगा।

(क) संविधान के २४३ से २६५ तक के अनुच्छेदों में और सातवीं अनुसूची में, सब एव राज्यों के मध्य में शक्तियों का विभाजन तीन सूचियों द्वारा किया गया है।

(१) सब सूची—जिसके अनुसार सब को ६७ विषयों के अधिकार दिये गये हैं।

(२) राज्यसूची—जिसके अनुसार राज्यों को ६६ विषयों के अधिकार दिये गये हैं।

(३) समवर्ती सूची—जिसके अनुसार सब व राज्यों, दोनों को ४७ विषयों के समवर्ती अधिकार दिये गये हैं। अनुच्छेद २५४ के अनुसार यदि किसी राज्य विधान सभा द्वारा निर्मित कानून का कोई भाग सब सदन द्वारा निर्मित कानून से संघर्ष में है, राज्य विधान सभा द्वारा उक्त निर्मित कानून को उस हद तक अवैध माना जायेगा, जिस हद तक वह संघीय कानून से संघर्ष में है। संक्षेप में, सब सरकार के अधिकार समवर्ती सूची के सब में, राज्यों की सरकारों में अपेक्षा सार्वभौम है, इससे यह भी तात्पर्य है कि जब सब सदन  $६७ + ४७ = ११४$  विषयों पर सार्वभौम रूप से कानून निर्माण कर सकती है, राज्य सरकारों का क्षेत्राधिकार स्वतंत्रतापूर्वक केवल राज्य सूची में उल्लिखित, ६६ विषयों तक ही उपयोग में लाये जा सकते हैं। राज्य सरकारों के अधिकार समवर्ती सूची में उल्लिखित ४७ विषयों पर इस बात पर निर्भर रहेगे कि इनका संघर्ष संघीय कानूनों से नहीं होना चाहिये। इसके अतिरिक्त, अवशिष्ट शक्तियों पर, अनुच्छेद २४८ (१) के अनुसार केवल सब सरकार को ही कानून बनाने का अधिकार है।

(ख) संघवाद की कसौटी मुद्देन केन्द्र एव राज्यों में शक्ति विभाजन के सिद्धान्त को लागू करना है। जहाँ सब एव राज्यों की सरकारों में शक्तियों का विभाजन स्वयं लिखित संविधान द्वारा कर दिया गया है, राज्यों को उनके क्षेत्र में कानून निर्माण करने की पूर्ण स्वतंत्रता होती है और साधारणतया राज्यों के क्षेत्र में सब सरकार का हस्तक्षेप नहीं होता है। परन्तु भारतीय संविधान के अन्तर्गत शक्ति विभाजन सिद्धान्त के सद्वर्णन में ही शक्तिपरिस्वयियों के लिए विशेष रूप में प्रावधान किये गये हैं, जो शक्ति विभाजन सिद्धान्त के अपवाद माने जा सकते हैं, और जिनके अनुसार सब सरकार को राज्यों के क्षेत्राधिकार (राज्य सूची) में हस्तक्षेप करना वैध है। यह अपवाद निम्नानुसार है।

(१) अनुच्छेद २४६ के अनुसार यदि राज्य सभा के दो-तिहाई बहुमत से यह प्रस्ताव पारित हो जाये कि राज्य सूची में-अंकित किसी विषय का राष्ट्रीय महत्व



हो गया है तो सघ ससद को उक्त विषय पर कानून निर्माण करने का अधिकार प्राप्त हो जायेगा । इस प्रकार के प्रस्ताव की अवधि एव वष से अधिक नहीं होगी परंतु राज्य सभा द्वारा प्रस्ताव पारित करने प्रस्ताव की अवधि में एव वष के लिए और वृद्धि की जा सकती है ।

(२) अनुच्छेद २५० (१) के अनुसार सघ ससद को जब देश में सकटकालीन स्थिति की घोषणा राष्ट्रपति के द्वारा की गई है, सम्पूर्ण देश के लिए कानून निर्माण करने का अधिकार प्राप्त है । सघीय ससद तीनों सूचियां में लिखित किसी भी विषय पर कानून बना सकती है । सूची सकटकालीन स्थिति के दौरान सघीय ससद को समस्त विषयों पर कानून निर्माण करने के अधिकार प्राप्त होंगे यह स्पष्ट है कि के द्रीय सरकार का स्वरूप सघात्मक से एकात्मक में परिवर्तित हो जायेगा । राष्ट्रपति द्वारा सविधान के अनुच्छेद ३५२ के अंतगत सकटकालीन स्थिति के घोषणा द्वारा सघ ससद राज्यों के लिए अनुच्छेद २५० के अनुसार विम्नृत शक्तियों को उपयोग में ला सकती हैं जिसके परिणाम स्वरूप के द्रीय सरकार का स्वरूप सघीय सरकार से एकात्मक सरकार में सकटकालीन घोषणा के कायकाल तक परिवर्तित रहेगा क्योंकि ऐसी परिस्थिति में सघीय ससद को सविधान में उल्लिखित तीनों व्यवस्थापन सघीय सूचियों (सघ राज्य एव समवर्ती) पर कानून बनाने का अधिकार रहेगा । अनुच्छेद ३५३ ३५५ के अनुसार सघ कायपालिका को राज्य की कायपालिकाओं को उनके कायपालिका सघीय शक्तियों को उपयोग में लाने के लिए निर्देश दिये जा सकते हैं ।

इस तरह सकटकालीन घोषणा के दौरान ससद किसी भी विषय पर कानून बना सकती है चाहे वह विषय सघ-सूची के अतिरिक्त अन्य दोनों सूचियों में क्यों न उल्लिखित हो ।

(३) सविधान के अनुच्छेद ३५६ के अंतगत यदि किसी राज्यपाल द्वारा राष्ट्रपति को यह सूचना दी जाती है कि राज्य का संवैधानिक यन सविधान के अनुसार नहीं चलाया जा सकता है राष्ट्रपति उक्त राज्य में सकटकालीन घोषणा द्वारा राष्ट्रपति का शासन लागू कर सकता है । ऐसी परिस्थिति में राष्ट्रपति के सकटकालीन घोषणा के दुरगामी कानूनी प्रभाव होंगे क्योंकि सघ के द्वारा राज्य की समस्त कायपालिका सघधित शक्तियों का ग्रहण किया जा सकता है और यह घोषणा की जा सकती है कि राज्य की विधान सभा की शक्तियाँ ससद द्वारा या ससद के अधीनस्थ उपयोग में लाई जा सकती हैं ।<sup>१</sup>



१९५० में संविधान के लागू होने के पश्चात् समय-समय पर भारत के कई राज्यों में राष्ट्रपति शासन अनुच्छेद ३५६ के अन्तर्गत लागू किया जा चुका है परन्तु कुछ राज्यों में राष्ट्रपति शासन की तीव्र आलोचना की गई है। राष्ट्रपति शासन लागू करने के औचित्य का प्रश्न विशेषकर उस परिस्थिति में उत्पन्न होता है जब वह एक ऐम राज्य में स्थापित किया गया है जहाँ सत्तारूढ़ दल केन्द्रीय सत्तारूढ़ दल से मित्र है। प्रायः ऐसी परिस्थिति में राष्ट्रपति शासन की आलोचना का कारण यह होता है कि केन्द्रीय सरकार ने राज्य सरकार को गिराने के लिए हो राष्ट्रपति शासन लागू किया है। यह स्पष्ट है कि इस प्रकार की स्थिति तब ही पैदा हो सकती है, जब केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकार विभिन्न राजनीतिक दलों के नियन्त्रण में हों। आलोचकों का यह तर्क है कि संविधान के अनुच्छेद १५५ एवं १५६ के अन्तर्गत राज्यपालों की नियुक्ति राष्ट्रपति केन्द्रीय मन्त्रीमण्डल के सलाहानुसार करता है और अनुच्छेद ३५६ के अन्तर्गत यदि राज्यपाल द्वारा राष्ट्रपति को यह सूचना दी गई है, कि राज्य की शासन व्यवस्था मग हो चुकी है और इसकी संविधान के अनुसार नहीं चलाया जा सकता है, राष्ट्रपति उस राज्य में सङ्कटकालीन स्थिति की घोषणा कर राष्ट्रपति शासन स्थापित कर सकता है और चूँकि राज्यपाल प्रायः केन्द्रीय सत्तारूढ़ दल से संबंधित रहे हैं, राष्ट्रपति शासन को लागू करवाने में उन्होंने केन्द्रीय सरकार को अपना सहयोग दिया है। श्री नम्बूद्रीपाद ने कहा है कि "वह व्यक्ति जो जीवन पर्यन्त कांग्रेस में रहा है, चाहे कितना भी निष्पक्ष होने का प्रयत्न करे परन्तु राज्यपाल के रूप में उसे राजनीतिक दवाओं को सहन करना ही होगा।"<sup>१</sup>

१९५७ के आम चुनाव में केरल में, साम्यवादी दल को सबसे अधिक मत प्राप्त हुए। कुछ निर्दलीय सदस्यों के सहयोग से विधान सभा में बहुमत प्राप्त कर साम्यवादी दल ने केरल सरकार की स्थापना की। जब कांग्रेस को साम्यवादी सरकार को गिराने में २८ महीने तक सफलता नहीं मिली, तब उसने केरल की साम्यवादी सरकार को गिराने के उद्देश्य से प्रेरित होकर प्रत्यक्ष कार्यवाही को उपयोग में लाने का निश्चय किया। इस प्रत्यक्ष कार्यवाही से कांग्रेस का तात्पर्य राज्य के विद्यालय, यात्री-परिवहना एवं दफ्तरो का घेराव करना था। अगस्त १९, १९५६ को केरल की सरकार के विरोधी दलों ने कांग्रेस के नवृत्त में सरकार के विरुद्ध आन्दोलन को और अधिक उपवाने का निर्णय लिया। राज्य के गवर्नर डॉ॰ रामकृष्ण रामाराव ने आन्तरिक अशांति होने की समाचना का देखते हुए। राष्ट्रपति को एक प्रतिवेदन भेजा कि राज्य में आन्दोलन की स्थिति इस

१. ई० एम० एम० नम्बूद्रीपाद—हिन्दुस्तान टाइम्स, नई दिल्ली, अगस्त २२, १९५६।



स्थिति तक पहुँच चुकी थी कि राज्य में शासन एवं सरकार का गुटबन्ध रूप में चलाना ममय नहीं है।

इस प्रतिवेदन का मेज़ने के पूर्व केरल के मुख्यमंत्री श्री नम्बूद्रीपाद ने मध्याह्निक चुनाव कराने में इन्कार कर दिया था क्योंकि उनका कथन था कि उनकी सरकार को विधान सभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त था। केरल में राजनीति स्थिति अचिन्न एवं जटिल हो गई थी। क्योंकि जहाँ एक ओर राज्यपाल रामकृष्ण रामाराय ने राष्ट्रपति को यह प्रतिवेदन भेजा था कि राज्य की सरकार का मंत्रिपरिषद् अनुसार बनाना अममय हो गया है तो दूसरी ओर केरल के मुख्यमंत्री का कथन था कि उनकी सरकार को विधान सभा में बहुमत प्राप्त था और उनके स्वीकार देने का कोई प्रश्न ही नहीं था।

इस दृष्टिकोण में यहाँ यह देखना आवश्यक है कि किन परिस्थितियों में राज्य के क्षेत्र में सत्रीय हस्तक्षेप उचित माना जा सकता है। मंत्रिपरिषद् अन्तर्गत, राज्यों के क्षेत्रों में मधीय हस्तक्षेप केवल निम्नलिखित दो परिस्थितियों में ही उचित माना जा सकता है।

(1) अनुच्छेद 370 के अनुसार जब राष्ट्र में गंभीर मकड़ पैदा हो जाये, जिसमें राष्ट्र की सुरक्षा पर आघात पहुँचने का डर रहता है तो राष्ट्र की सुरक्षा के दृष्टिकोण से देश में मकड़कालीन स्थिति की अर्थात् आपत्कालीन घोषणा की जा सकती है। मंत्रिपरिषद् अन्तर्गत राष्ट्रीय जीवन में यह गंभीर मकड़कालीन स्थिति जब ही मानी जा सकती है, जब देश पर बाह्य आक्रमण हुआ हो या आन्तरिक अशांति पैदा हो गई है या यदि राष्ट्रपति के मतानुसार ऐसी स्थिति के पैदा होना की सम्भावना है तो भी राष्ट्रपति मकड़कालीन स्थिति की उद्घोषणा कर सकता है।

उपरोक्त स्थिति में मध्य सरकार का हस्तक्षेप राज्यों के क्षेत्र में वैध माना जा सकता है।

(2) मंत्र के किसी राज्य में सत्रीय हस्तक्षेप अनुच्छेद 370 के अन्तर्गत तभी उपयुक्त तथा वैध माना जा सकता है जब राज्य का सन्वैधानिक शासन-तंत्र समाप्त हो चुका है। राज्य सरकार के शासन-तंत्र के समाप्त होने में यह तात्पर्य है कि राज्य सरकार का बहुमत उक्त राज्य की विधान सभा में समाप्त हो चुका है और राज्यपाल इस बात में सन्तुष्ट है कि अन्य किसी राजनीतिक दल या दलों द्वारा विधान सभा में बहुमत पर आचारित सरकार नहीं बनाई जा सकती है। इसमें यह भी तात्पर्य है कि यदि राज्य की सरकार ने विधान सभा में बहुमत प्राप्त है परन्तु कुछ राजनीतिक दल निजी स्थायी के अर्थात् अशांति या उपद्रव मझाने का प्रयत्न करने हैं, तो मंत्रिपरिषद् के अनुच्छेद 370 के अनुसार मंत्र शासन का यह



कर्तव्य है कि राज्य सरकार की सुरक्षा करे, जो बहुमत पर आधारित है और जिसकी स्थापना संवैधानिक रूप से हुई है। संक्षेप में, सघ सरकार का यह कर्तव्य है कि अनुच्छेद ३५५ के अनुसार प्रत्येक राज्य सरकार का जो बहुमत पर आधारित है, बाह्य आक्रमण एवं आन्तरिक अस्थिरता से रक्षा करे, न कि ऐसी राज्य सरकार को राष्ट्रपति शासन के माध्यम से वर्खास्त करे।

वस्तुतः उपर्युक्त विवेचन से यह विदित होता है कि राज्यों के क्षेत्रों में राष्ट्रपति-शासन स्थापित करने के लिए केन्द्रीय हस्तक्षेप केवल दो ही परिस्थितियों में उचित माना जा सकता है। इस दृष्टिकोण से यह कहने में कोई प्रतियोगिता नहीं होगी कि १९५६ में जब राज्यपाल रामकृष्ण रामाराव ने केरल के सत्र में राष्ट्रपति को यह प्रतिवेदन भेजा कि 'राज्य सरकार का शासन तब टूट चुका है तो वह केरल की वास्तविक संवैधानिक स्थिति के अनुकूल नहीं था क्योंकि मुख्यमंत्री मन्मूदीपाद की सरकार को वर्खास्त किये जाने के समय तक राज्य विधान सभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त था।

प्रत्येक राज्यपाल को पद ग्रहण करने के समय यह शपथ दी जाती है कि 'मैं अपनी पूरी योग्यता से विधान एवं कानून के अस्तित्व को बनाये रखूंगा एवं उनका संरक्षण करूँगा।'

इसी प्रकार की शपथ राष्ट्रपति को भी पद ग्रहण करने के पूर्व लेना आवश्यक है। अतः यह स्पष्ट है कि राज्यपाल एवं राष्ट्रपति दोनों का श्री मन्मूदीपाद के मन्त्रीमण्डल की रक्षा करना संवैधानिक कर्तव्य था। निःसंदेह यह कहा जा सकता है कि श्री मन्मूदीपाद के मन्त्रीमण्डल को संवैधानिक कारणों के बजाय राजनैतिक कारणों से वर्खास्त किया गया था।

भारत में किसी भी राज्य में, राष्ट्रपति शासन घोषित करने के लिए राज्यपाल की भूमिका का अत्यधिक महत्व है। राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है, अतः इस शक्ति से बचना कठिन होगा कि राज्यपाल पर केन्द्रीय सरकार का प्रभाव नहीं होगा। स्वस्थ जनमत तथा जनतंत्र के लिए यह अत्यावश्यक है कि राज्यपाल की शक्तियाँ पर इस सदम में कुछ वैधानिक अवरोध हों। वास्तव में, यह संवैधानिक अवरोध की एक परम्परा के रूप में मान्यता प्राप्त हुई है, जिसका निरन्तर पालन करना आवश्यक है। परम्परा यह है कि राज्यपाल की नियुक्ति राज्य की सरकार, जिसको राज्य विधान सभा में बहुमत है, की सलाहानुसार किया जाय।

४—सघवाद के सिद्धान्त का एक अपवाद और विधान के अनुच्छेद २५२ (१) में उल्लिखित है, जिसके अन्तर्गत यदि सघ के दो या दो से अधिक राज्यों की विधान सभाओं के लिए यह बाध्यकारी प्रतीत होता है कि ऐसे विषयों पर जिन पर



सिवाय अनुच्छेद २४६ एवं २५० के अन्तर्गत संघ संसद को कानून निर्माण करने का अधिकार नहीं है, यह अधिकार उक्त राज्यों के संबंध में संघ संसद को प्रदत्त किया जाये और यदि इस उद्देश्य के लिए उक्त राज्यों की विधान सभाओं में प्रस्ताव पारित किये जाते हैं, तो संघ-संसद को ऐसे विषयों के संबंध में कानून निर्माण करने का अधिकार प्राप्त होगा। सरल रूप में यह कहा जा सकता है कि अनुच्छेद २५२ (१) के अन्तर्गत दो या दो से अधिक राज्यों की विधान सभाओं द्वारा यह प्रस्ताव पारित किया जाता है कि राज्य सूची में उल्लिखित किसी विषय पर संघ-संसद उन राज्यों के लिए कानून निर्माण करे तो संघ संसद राज्य सूची के उक्त विषय पर कानून बना सकेगी।

५—अप्रत्यक्ष रूप से अनुच्छेद २५३ के अन्तर्गत संघवाद का एक अन्य अपवाद देखा जा सकता है। उक्त अनुच्छेद के अन्तर्गत संघ सरकार को किसी देश के साथ की गयी संधि, समझौते या उपसंधि और किसी अन्तर्राष्ट्रीय सभा, संस्था या अन्य संगठन द्वारा लिये गये निर्णय को कार्यान्वित कराने के लिए कानून निर्माण करने का अधिकार है। इस अनुच्छेद २५३ में उपयोग में लाये गये शब्द 'अन्य संगठन' अस्पष्ट है और इस स्पष्टता के कारण इनकी व्याख्या एवं उपयोग संघ सरकार द्वारा किसी सीमित और राष्ट्रविरोधी उद्देश्यों के लिए किया जा सकता है। डा० जैनिंग्स का कहना है कि "अन्तर्महाविद्यालयीन मण्डल, जो एक ऐसा अन्तर्राष्ट्रीय संगठन है, जिसमें बर्मा तथा लका के महाविद्यालयों के प्रतिनिधि हैं, के निर्णय के सरल माध्यम द्वारा महाविद्यालयीन शिक्षा पर संघ सरकार अपना क्षेत्राधिकार स्थापित कर सकती है। 'कामिनफार्म एवं फोर्म इण्टरनेशनल' भी अन्तर्राष्ट्रीय संगठन हैं। इस अनुच्छेद में कतिपय शब्दों के रखे जाने से यह राज्यों के अधिकारों का, चौकानेवाला अतिक्रमण है कि इसकी उपयुक्तता सदेहप्रद लगती है।"<sup>१</sup>

६—अनुच्छेद २५६ के अनुसार संघ सरकार को राज्यों के संबंध में कुछ प्रशासकीय शक्तियाँ भी प्रदत्त की गई हैं। इस अनुच्छेद के अनुसार संघ सरकार राज्यों पर अपना नियन्त्रण रखती है।

इस अनुच्छेद के अनुसार राज्यों की कार्यपालिका शक्तियों का उपयोग इस तरह से किया जाना चाहिये कि संघ संसद के कानूनों को मान्यता मिल सके और संघ की कार्यपालिका शक्तियों का उपयोग इस दृष्टिकोण से, राज्यों को निर्देशन देने के लिए किया जा सकता है। अनुच्छेद २५७ के अनुसार संघ के किसी भी राज्य की कार्यपालिका शक्ति का उपयोग इस तरह से करना चाहिये कि जिससे

१. आई० जैनिंग्स—'सम केरेक्टरस्टिक्स आफ़ दी कान्स्टीट्यूशन आफ़ इण्डिया, १९५२ पृ० ६६।



(ii) उन सिद्धान्तों का निर्धारण करने के सम्बन्ध में, जिनके आधार पर सघ सरकार राज्यों को अनुदान देगी ।

(iii) सघ तथा किसी राज्य के मध्य किये गये किसी वित्तीय समझौते को कायम रखने या उसमें परिवर्तन करने के सम्बन्ध में ।

(iv) राष्ट्रपति द्वारा प्रेषित कोई भी विषय जो वित्त की दृष्टि से महत्वपूर्ण है ।

(ग) अनुच्छेद ३६० के अनुसार राष्ट्रपति को वित्त सचयी सवटवालीन स्थिति के लिए कुछ विशेष शक्तियाँ प्रदत्त की गई हैं । यदि राष्ट्रपति आश्वस्त हो जाता है कि राष्ट्र में परिस्थिति इस प्रकार की हो गई है कि जिससे भारत या भारत के किसी हिस्से की वित्तीय व्यवस्था पर हानिकारक प्रभाव पहुँचा है, वह भारत में वित्तीय सङ्कट की घोषणा कर सकता है । इस प्रकार की सवटवालीन स्थिति में सघ की कार्यपालिका शक्ति का उपयोग राज्यों की वित्तीय व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने के लिए निर्देश दिये जाने के लिए किया जा सकता है, जिनके अन्तर्गत राज्यों के वित्त-चारियों के वेतन तथा भत्तों में कमी की जा सकती है । राष्ट्रपति राज्यों को यह निर्देशन भी दे सकता है कि राज्य विधान सभाओं से पारित वित्त विधेयक उसके (राष्ट्रपति) विचार के लिए भेजे जायें । वित्तीय सवटवालीन परिस्थिति के समय में श्री हृदयनाथ कुजूर ने कहा था कि वित्तीय सवट सचयी प्रावधान से राज्यों की स्वायत्तता को एक गंभीर खतरा है ।

तृतीय—राज्या की स्वायत्तता को एक अन्य कारण से भी हानि पहुँचाने की समाधान है । राष्ट्रीय योजना आयोग की कार्यप्रणाली के दृष्टिकोण से यह कहा जा सकता है कि इससे भी भारत में केन्द्रीयकरण की भावना तथा एकात्मक प्रवृत्तियों को सन्निधाली होने में सहयोग मिला है । राष्ट्रीय योजना आयोग की स्थापना १९५० में हुई, जिसका उद्देश्य विभिन्न प्रकार के राष्ट्रीय साधनों का सतुलित उपयोग करते हुए राष्ट्र का विकास करना है । राष्ट्रीय योजना आयोग की भूमिका जो सामने उभर कर आई है उसका वर्णन श्री सन्धानम ने निम्नलिखित शब्दों में किया है, और जिससे यह पर्याप्त रूप से स्पष्ट हो जाता है कि राज्यों को किस हद तक केन्द्रीय सरकार पर अपनी विकास योजनाओं को सफल बनाने के लिए निर्भर रहना पड़ना है । उनका कहना है—“कुछ समय पूर्व राज्य सभा में एक केन्द्रीय मंत्री के इन वक्तव्य को सुनकर मैं आश्चर्य-चकित हो गया कि यदि राष्ट्रीय योजना आयोग किसी योजना को स्वीकृत कर लेता है तो वह भी उक्त योजना को स्वीकृत कर लेगा । योजना आयोग का सविधान में उल्लेख नहीं है और न ही इसकी स्थापना किसी ससदीय कानून से हुई है । तब भी इसे केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों की सारी योजनाओं को प्रारम्भ करने के लिए, निर्णय देने की शक्ति है । योजनाओं को वित्तीय अनुदान देने या न देने से वार्यान्वित किया या नहीं किया जा सकता



है। निःसंदेह, राज्य सरकार किसी भी योजना को बगैर योजना आयोग के प्रेषित किये, आरम्भ कर सकती है, यदि वह केन्द्रीय सहायता के न प्राप्त होने के, न केवल उसी योजना के लिए, परन्तु अन्य योजनाओं के लिए भी, परिणामों का सामना करने को तैयार है।”

चतुर्थ—मविधान के अन्तर्गत कुछ प्रतिरिक्त तत्व विद्यमान हैं, जिनसे भारतीय सघीय व्यवस्था में एकात्मक प्रवृत्तियों के दृढ़ होने में सहायता पहुँचनी है।

उदाहरण स्वरूप (क) भारत में अखिल भारतीय सेवाओं के अधिकारियों की नियुक्तियाँ सघीय लोक सेवा आयोग के मुभादानुसार, गृहमन्त्रालय की करने का अधिकार है। इन अधिकारियों की नियुक्ति, अखिल भारतीय स्तर पर होती है। इस विशेषता के कारण सम्पूर्ण भारत में, प्रशासन के क्षेत्र में समानता तथा एकाता पाई जाती है, जिसके फलस्वरूप केन्द्रीय शासन की दृढ़ता प्राप्त होती है।

(ख) भारतीय न्यायपालिका का संगठन एवं कार्य का निर्धारण सविधान के अन्तर्गत एक त्रिकोणात्मक आधार पर किया गया है, जिसके आधार पर इस त्रिकोण के शिखर पर भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की सविधान के अनुच्छेद १२४ के द्वारा मान्यता दी गई है। सभ के प्रत्येक राज्य में सविधान के अनुच्छेद २१४ के अनुसार उच्च न्यायालय की राज्य में स्थापना की गई है। सविधान के अनुच्छेद १३२, १३३ व १३४ के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय की राज्य के उच्च न्यायालय के आदेश या निर्णय से सर्वप्रधानिक दिवानी तथा फौजदारी मामलों में अपील की जा सकती है।

यहाँ यह स्पष्ट है कि भारतीय न्यायपालिका के संगठन तथा कार्य के दृष्टिकोण से, न्यायिक क्षेत्र में एक रूपता स्थापित की गई है।

(ग) भारत के सविधान में केवल एक नागरिकता (भारतीय नागरिकता) का प्रावधान किया गया है। निःसंदेह इस प्रावधान का उद्देश्य भारत की सघात्मक प्रणाली में, मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण से सम्पूर्ण भारत के प्रति नागरिकों की आस्था को शक्तिशाली बनात हुए एकात्मक प्रवृत्ति के आधारों को मजबूत करना है। अमरीका में इसके विपरीत दो प्रकार की नागरिकता प्रदत्त है (एक सभ की नागरिकता तथा दूसरी सभ के उस राज्य की नागरिकता जहाँ पर व्यक्ति निवास करता है)।

उपरोक्त विवेचन द्वारा यह स्पष्ट होता है कि भारतीय सभ व्यवस्था में एकात्मक प्रवृत्तियाँ अत्यन्त शक्तिशाली हैं, परन्तु इमने यह निष्कर्ष निकालना कि इन एकात्मक प्रवृत्तियों द्वारा भारतीय सभ व्यवस्था का सघीय स्वरूप लुप्त हो गया है, गलत होगा। वास्तव में भारतीय सविधान के अन्तर्गत एक सभ राज्य की स्थापना की गई है, जिसमें मजबूत सरकार अत्यन्त शक्तिशाली है।



## संघीय कार्यपालिका

पूर्व अध्यायो के अध्ययन से यह ज्ञात हो चुका है कि भारत के संविधान के अनुच्छेद ५३ (१), ७४ (१) तथा ७५ (३) भारतीय संसदीय प्रणाली के मूल आधार हैं। राष्ट्रीय आन्दोलन के समय भारतीय नेताओं का उद्देश्य ब्रिटिश राज्य से स्वतंत्रता प्राप्त कर भारत में संसदात्मक प्रणाली स्थापित करना था। लोक सभा में इस विषय पर १९५७ में प० नेहरू ने कहा था—“हमने इस संसदात्मक प्रणाली को सोच समझकर चुना है। हमने यह प्रणाली केवल इस लिए नहीं चुनी है कि पूर्व में हम प्रायः इस विषय पर विचार करते रहे, परन्तु हमने यह सोचा कि यह हमारी प्राचीन परम्पराओं के अनुकूल है। हमने इसे चुना—जहाँ पर हमें श्रेय देना है, हम देना चाहिये—क्योंकि हम इसकी कार्य प्रणाली से, जैसी दूसरे देशों में, विशेषकर ब्रिटेन में है, सहमत थे।”

इसी के फलस्वरूप, भारत की संसदीय प्रणाली में संघीय कार्यपालिका के दो भाग हैं। (क) भारत का राष्ट्रपति-राष्ट्राध्यक्ष, और (ख) संघीय मंत्री परिषद—एक उत्तरदायी मंत्री मण्डल के रूप में, जिसका सामूहिक उत्तरदायित्व अपनी नीतियों तथा कार्यों के लिए संसद के निचले सदन के प्रति है। भारत में कार्यपालिका की शक्ति पर सबसे महत्वपूर्ण अवरोध भारतीय संसदीय प्रणाली के अन्तर्गत मंत्री मण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त है। इस अवरोध की विशेषकर अभिव्यक्ति कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका (संसद) के सम्बन्धों में प्रदर्शित होती है। यहाँ पर इस विषय को ध्यान में रखना अति आवश्यक है कि संघीय कार्यपालिका के दोनों हिस्सों (राष्ट्रपति व मंत्रीपरिषद) के सम्बन्ध, संविधान की चार दीवारों में, विभिन्न सर्वेधानिक प्रावधानों और अभिसमयों द्वारा निर्धारित तथा नियन्त्रित किये जाते हैं।

संघीय कार्यपालिका का अध्ययन निम्नलिखित तीन आधारों पर किया जा सकता है।

---

१. प० नेहरू-जवाहरलाल नेहरू स्पीचेज खंड ३, अगस्त १९५७, पबलिकेशन्स डिविजन मिनिस्ट्री ऑफ इन्फार्मेशन एंड पब्लिकरिश्न।



१—राष्ट्रपति एवं मंत्री परिषद की स्थिति तथा सम्बन्ध ।

२—संघीय कार्यपालिका (राष्ट्रपति तथा मंत्री मण्डल) की शक्तियाँ ।

३—मंत्रियों के उत्तरदायित्व का सिद्धान्त ।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद ५२ के अनुसार भारत में राष्ट्रपति का पद स्थापित किया गया है और अनुच्छेद ५४ के अनुसार राष्ट्रपति का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से, एक निर्वाचक मण्डल द्वारा होगा, जिसमें दो प्रकार के सदस्य होते हैं, (क) संघ के विभिन्न राज्यों के विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्य, और (ख) संसद के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्य । इस निर्वाचक मण्डल के सदस्यों को समान सख्या में मत प्राप्त नहीं हैं । यहाँ मतदान का सिद्धान्त 'एक व्यक्ति एक मत' का नहीं है, परन्तु यह है कि प्रत्येक मतदाता को उस अनुपात में मत प्राप्त हो, जिसमें कि वह एक विशिष्ट जनसंख्या का प्रतिनिधित्व करता है ।

चूँकि राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल के दो प्रकार के सदस्य हैं अतः राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिये इन दोनों प्रकार के सदस्यों में से प्रत्येक सदस्य को राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए कितने मत प्राप्त हैं, यह ज्ञात करने के लिए निम्नलिखित दो सूत्रों को, संविधान के अन्तर्गत मान्यता दी गई है ।<sup>१</sup>

(क) राज्य विधान सभा के प्रत्येक निर्वाचित सदस्य के मतों की संख्या =

$$\frac{\text{राज्य की जनसंख्या}}{\text{राज्य विधान सभा के निर्वाचित सदस्यों की सम्पूर्ण संख्या}} \div 1000$$

(ख) संसद के प्रत्येक निर्वाचित सदस्य के मतों की संख्या =

$$\frac{\text{संस्त राज्य विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्यों को प्रदत्त मतों की संख्या}}{\text{संसद के सारे निर्वाचित सदस्यों की संख्या}} \div$$

राष्ट्रपति का निर्वाचन, जैसा संविधान में उल्लिखित है, अनुप्रासिक प्रतिनिधित्व पद्धति के एकल सहमणीय मत प्रणाली के अनुसार गुप्त मतदान द्वारा किया जाता है ।<sup>२</sup>

राष्ट्रपति के निर्वाचन सम्बन्धी नतीजों को मालूम करने के लिए निम्नलिखित आवश्यकताएँ हैं । सर्वप्रथम, सही मतों को प्रथम विकल्पों के आधार पर अलग-अलग करना और प्रत्येक प्रत्याशी के प्रथम वरीयता (विकल्प) के मतों की गणना करना ।

१. भारतीय संविधान अनुच्छेद ५५ ।

२. भारतीय संविधान—अनुच्छेद ७१-७३ ।







यहाँ व को स्पष्ट रूप से, निर्वाचन कीटा (१०,००१) से अधिक मन प्राप्त होने से उसका निर्वाचित घोषित कर दिया जायेगा, क्योंकि अ—को उक्त कीटे से कम मन प्राप्त हुए हैं।

डा० एम० पी० शर्मा ने इस निर्वाचन पद्धति की दो कठिनाइयों पर प्रकाश डाला है।<sup>१</sup>

सर्वप्रथम, पराजित प्रत्याशी को हटाने की प्रक्रिया में कमी ऐसा होना सम्भव है कि सबसे कम मन प्राप्त किये दो प्रत्याशी ऐसे हों, जिनके मतों की सहायमान हो। ऐसी स्थिति में इन दोनों में से उस प्रत्याशी को पराजित घोषित किया जायेगा, जिसे प्रथम बरीयता में सबसे कम मन मिलें हों। यदि इन दोनों प्रत्याशियों को प्रथम बरीयता के भी समान मन मिले हों, तो इसका निर्णय साट (चिट) डालकर किया जायेगा।

द्वितीय, यदि कुछ मन पत्रा में द्वितीय, तृतीय या अगली बरीयता का उल्लेख नहीं है, तो ऐसी स्थिति में शेष प्रत्याशियों को, मतों का हस्तान्तरण असंभव हो जायेगा। जिन मन पत्रा पर द्वितीय, तृतीय या अगली बरीयता का उल्लेख नहीं किया गया है, उनको समाप्त माना जायेगा।

संविधान के अनुच्छेद ५८ के अनुसार किसी भी व्यक्ति को राष्ट्रपति के पद पर निर्वाचित तब तक ही किया जायेगा यदि (क) वह भारत का नागरिक हो, (ख) ३५ वर्ष की उम्र हो, (ग) आ लोकमता के लिए सदस्य निर्वाचित होने की योग्यता रखता हो, और (घ) जो भारत सरकार या राज्य सरकार या किसी स्थानीय अधिकारी के अधीन किसी वैतनिक पद पर नियुक्त न हो। परन्तु कुछ पद ऐसे हैं जिन पर यह प्रतिबन्ध लागू नहीं होना है, जैसे उपराष्ट्रपति, राज्यपाल, केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों के मंत्रियों के पद। राष्ट्रपति के कार्यकाल पाँच साल का होता है।<sup>२</sup> यदि राष्ट्रपति का पद, राष्ट्रपति की मृत्यु, त्यागपत्र या महामियोग द्वारा रिक्त हो जाता है तो अनुच्छेद ६२ (२) के अनुसार ६ महीने में राष्ट्रपति का चुनाव हो जाना चाहिये। नये राष्ट्रपति के निर्वाचित होने तक उपराष्ट्रपति ही राष्ट्रपति के कार्य का करेगा। राष्ट्रपति का वेतन प्रतिमाह १०,००० रु० है। ममद को उनके वेतन, भत्ते तथा विशेषाधिकार के सबब में निर्णय लेने का अधिकार है। अवकाश प्राप्ति के पश्चात् उसको प्रतिवर्ष १५,००० रु० पेन्शन एवं १२,००० रु० भत्ते के स्तर में मिलना है। अपने पद को ग्रहण करने के पूर्व राष्ट्र-

१. एम० पी० शर्मा—'द सर्वेमेष्ट आफ द इण्डियन रिपब्लिक,' १९६१ पृ० १०८।

२. भारतीय संविधान—अनुच्छेद ५६ (१)



## संघीय कार्यपालिका

पति को यह शपथ ग्रहण करना आवश्यक है, "मैं श्रद्धापूर्वक  
का पालन करूँगा तथा अपनी पूर्ण योग्यता से सविधान तथा  
एवं प्रतिरक्षण करूँगा तथा मैं भारत की जनता की सेवा तथा कल्याण  
करूँगा।"<sup>१</sup>

इस दृष्टिकोण से, यदि राष्ट्रपति सविधान का उल्लंघन करता है तो उस पर  
महामहिमोग लगाकर उसे पदच्युत किया जा सकता है।<sup>२</sup> संसद के किसी भी  
सदन में महामहिमोग प्रस्ताव प्रस्तुत किया जा सकता है, परन्तु ऐसे प्रस्ताव पर  
उक्त सदन के कम से कम एक चौथाई सदस्यों का हस्ताक्षर होने चाहिये। इस  
प्रकार के प्रस्ताव को सदन के दो तिहाई के बहुमत से पारित होने पर महामहिमोग  
की शर्तें पूरी मानी जाती हैं। इस प्रस्ताव के लिए लिखित नोटिस कम से कम  
चौदह दिनों के पूर्व दिया जाना चाहिये। यदि यह प्रस्ताव सदन के दो तिहाई  
बहुमत से पारित हो जाता है तो इसका अर्थ है कि राष्ट्रपति पर महामहिमोग लगा  
दिया गया है और दूसरा सदन इन आरोपों की जांच करेगा। राष्ट्रपति स्वयं सदन  
में उपस्थित होकर या अपने प्रतिनिधि द्वारा इस प्रक्रिया में हिस्सा ले सकता है।  
यदि दूसरे सदन में दो तिहाई बहुमत द्वारा राष्ट्रपति पर लगाये गये आरोप सिद्ध  
हो जाते हैं तो महामहिमोग का प्रस्ताव सिद्ध माना जायेगा, और फलस्वरूप,  
राष्ट्रपति प्रस्ताव स्वीकृत होने की तिथि से पदच्युत हो जायेगा।

## राष्ट्रपति की संवैधानिक स्थिति और मंत्री मण्डल से उसका संबंध

संघीय कार्यपालिका की शक्तियाँ भारतीय सविधान के अनुच्छेद ५३ (१) के  
अनुसार राष्ट्रपति में निहित हैं। अनुच्छेद ७४ (१) के अनुसार एक मंत्री मण्डल  
की स्थापना राष्ट्रपति को उसके कार्यपालिका संबंधी कार्यों में सहायता तथा  
सलाह देने के लिए की जायेगी। मंत्री मण्डल का अध्यक्ष प्रधान मंत्री होता है।  
परन्तु, भारत में ससदात्मक प्रणाली का मूल सिद्धान्त, सविधान के अनुच्छेद ७५  
(३) में निहित है। इस सिद्धान्त के अनुसार मंत्री मण्डल सामूहिक रूप से संसद  
के निचले सदन, लोकसभा, के प्रति उत्तरदायी है—जो संसद का प्रतिनिधि सदन  
है क्योंकि इसका निर्वाचन सार्वजनिक वयस्क मताधिकार के सिद्धान्त के अनुसार  
होता है। राष्ट्रपति तथा मंत्री मण्डल के संबंधों की वस्तु स्थिति को ज्ञात करने के  
लिए अनुच्छेद ७५ (३) में निहित सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त की भूमिका

१. भारतीय सविधान—अनुच्छेद ६०,

२. यही —अनुच्छेद ६१,



एवं महत्व को सम्भूतता अति आवश्यक है। सरकार की नीतियों तथा कार्यों के दृष्टिकोण से, मंत्री मण्डल प्रत्यक्षरूप से लोकसभा और अप्रत्यक्षरूप से या अतिम रूप से मतदातागण के प्रति उत्तरदायी है। चूँकि संविधान में स्पष्ट रूप से सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को मान्यता दी गई है, इसका केवल यह अर्थ ही नहीं है कि मंत्रीमण्डल को सदन (लोकसभा) में बहुमत की इच्छानुसार सरकार की नीतियों एवं कार्यों को चलाने का कर्तव्य है, परन्तु यह भी अधिकार है कि सरकार की नीतियों एवं कार्यों को अपने सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के अनुसार उपयोग में लाने के लिए इस सिद्धान्त की कार्य-प्रणाली में किसी का हस्तक्षेप तब तक न होने दे, जब तक उसे बहुमत प्राप्त है, अन्यथा संसदीय सरकार का कोई मूल्य ही नहीं रहेगा, क्योंकि वास्तव में संसदीय सरकार की आत्मा सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त है। यदि इस सिद्धान्त को नष्ट किया जाता है तो संसदीय पद्धति नष्ट हो जायेगी। साधारण परिस्थितियों में, जब मंत्रीमण्डल को लोकसभा के बहुमत प्राप्त है राष्ट्रपति केवल नाम मात्र ध्वज मात्र का कार्य-पालिका के रूप में मंत्रीमण्डल को सलाह के अनुसार कार्य करेगा, क्योंकि यदि राष्ट्रपति इसके विपरीत कार्य करता है तो मंत्रीमण्डल के समक्ष सिवाय अपने स्तीफे देने के कोई विकल्प नहीं रहेगा। यदि आम चुनाव में पुनः पुराने मंत्रीमण्डल को बहुमत प्राप्त हो जाता है तो राष्ट्रपति को मंत्रीमण्डल की सलाह मानने के लिए बाध्य होना होगा। सघीय मंत्रीमण्डल के लोकसभा के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व को संविधान द्वारा मान्यता देने का कोई अर्थ ही नहीं रहता, यदि मंत्रीमण्डल को लोकसभा में बहुमत रहते हुए, सरकार के नीतियों एवं कार्यों के लिए अन्तिम निर्णय लेने का अधिकार नहीं दिया जाता। संविधान निर्माताओं की आकांक्षाओं को सही रूप से मालूम करने के लिए, संविधान के अनुच्छेद ७८ उपबन्ध (अ) एवं (स) जिनसे, मंत्रीमण्डल के निर्णय लेने के अधिकार पर प्रकाश डाला गया है, ध्यान में लेना आवश्यक है। अनुच्छेद ७८ (अ) के अनुसार प्रधान मंत्री के द्वारा राष्ट्रपति को मंत्री मण्डल के लिए गये सारे निर्णयों से अवगत कराना आवश्यक है। अनुच्छेद ७८ (स) के अनुसार यदि राष्ट्रपति यह चाहता है कि प्रधान मंत्री किसी मुद्दे को जिस पर केवल एक मंत्री द्वारा निर्णय लिया गया है, परन्तु जिस पर मंत्रीमण्डल द्वारा विचार-विमर्श नहीं किया गया है, सारे मंत्रीमण्डल के विचार के लिए प्रस्तुत करे, प्रधान मंत्री का यह कर्तव्य होगा कि उक्त मुद्दे को मंत्री मण्डल के समक्ष रखे। संविधान निर्माताओं ने अनुच्छेद ७८ उपबन्ध (अ) एवं (स) दोनों में 'निर्णय' शब्द का उपयोग किया है, जो इस बात का द्योतक है कि 'निर्णय' लेने का अधिकार मंत्रीमण्डल का ही सौंपा गया है। प० नेहरू ने कहा है कि "हमारे संविधान द्वारा राष्ट्रपति को इंग्लैंड के राजा या रानी के समान रखा गया है। यदि ऐसा नहीं हो, तो मंत्रीमण्डल



और ससद के उत्तरदायित्व के सारे प्रश्न पर आघात पहुँचेगा। ससद सार्व-  
भौम है।”<sup>१</sup>

संविधान के प्रमुख निर्माता डा० अम्बेदेकर ने इसी पक्ष पर बल देते हुए संवि-  
धान सभा में चार नवम्बर १९४८ को यह कहा— राष्ट्रपति की वही स्थिति है  
जो, राजा की ब्रिटिश संविधान में है। वह राज्य का, न कि कार्यपालिका का अध्यक्ष  
है। वह राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है न कि शासन करता है। वह राष्ट्र का  
प्रतीक है। शासन में उसका स्थान उस यंत्र के मोहर के समान है जिससे राष्ट्र के  
निर्णय प्रदर्शित होते हैं।”<sup>२</sup>

अपने भाषण में डा० राजेन्द्र प्रसाद ने २६ नवम्बर, १९४९ को संविधान सभा  
में कहा—“स्वयं संविधान में ऐसे प्रावधान नहीं हैं जो राष्ट्रपति को मंत्री-मण्डल  
की सलाह मानने के लिए बाध्य करते हैं, परन्तु यह मान्य है कि ब्रिटिश संविधान  
की यह परम्परा है कि राजा प्रायः मंत्री मण्डल के सलाह के अनुसार ही कार्य करता  
है, इस देश में भी स्थापित की जायेगी, और राष्ट्रपति सब मामलों में सर्वधानिक  
राष्ट्रपति (अध्यक्ष) ही रहेगा।”<sup>३</sup>

इस दृष्टिकोण से यह कहना उचित है कि यदि भारत के राष्ट्रपति के पद  
के सर्वधानिक स्वरूप को सही रूप से समझना है, तो यह आवश्यक है इस  
मामले को भारतीय संसदीय प्रणाली के मूल सिद्धान्त—मंत्रीमण्डल के सामूहिक  
उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के सदमं में ही समझा जाना चाहिये। यदि राष्ट्रपति के  
पद के सर्वधानिक स्वरूप की व्याख्या, इस तथ्य से पृथक् रहकर की जाती है कि  
संविधान द्वारा ससदात्मक प्रणाली स्थापित की गई है, तो राष्ट्रपति के पद के वास्त-  
विक स्वरूप के सम्बन्ध में सही ज्ञान प्राप्त न हो सकेगा। अनुच्छेद ७४ (१) की  
कठोर तथा सकीर्ण व्याख्या करने से यह गलती हो सकती है कि संविधान द्वारा  
स्थापित ससदात्मक प्रणाली को ध्यान में न रखा जाये, और राष्ट्रपति की स्थिति  
तथा शक्तियों की केवल अपूर्ण या एक तरफ़ी जानकारी प्राप्त हो। यह सत्य है कि  
राष्ट्रपति के लिए मंत्री मण्डल की सलाह मानने के लिए संविधान में लिखित कोई  
बाध्यकारी प्रावधान नहीं है, जिसके अनुसार राष्ट्रपति को मंत्रीमण्डल की सलाह  
मानना कानूनी दृष्टिकोण से आवश्यक होगा। जैसे प्रो० डी० एन० वैनर्जी का  
कहना है—“मुख्य विषय है कि राष्ट्रपति कानूनन अनुच्छेद ७४ (१) के अन्तर्गत  
अपने मंत्रीमण्डल की सलाह, सारी परिस्थितियों में, स्वीकृत करने के लिए बाध्य है

१ प० नेहरू—हिन्दुस्तान टाइम्स, नई दिल्ली, ८ जुलाई १९५९।

२ यी० आर० अम्बेदेकर—कान्स्टीट्यूशनल असेम्बली डिबेट्स भाग ७ पृ० ३२।

३ डा० राजेन्द्र प्रसाद—कान्स्टीट्यूट असेम्बली डिबेट्स भाग १०, पृ० ६८८।



मन्त्रीमण्डल की उत्पत्ति, संगठन, तथा कार्य प्रणाली, मन्त्रीकी प्रतिनिधि सदन के स्पीकर (अध्यक्ष) की शक्तियों का विस्तार और राष्ट्रपति के निर्वाचन प्रणाली का प्रत्यक्ष से प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली में, परम्परागत परिवर्तन । भारत में भी संविधान के अन्तर्गत परम्पराओं के विवक्षित होने के दृष्टिकोण से कोई बड़नाई दृष्टिकोण नहीं होती है । डा० राजेन्द्र प्रसाद, डा० राधाकृष्णन् डा० जवाहर लाल नेहरू और श्री बाराह गिरी वकट गिरी, जो वर्तमान राष्ट्रपति हैं सभी उन परम्परा को विवक्षित और पुष्ट किया है कि यदि मन्त्रीमण्डल को सौजन्य में बहुमत प्राप्त है तो राष्ट्रपति मन्त्रीमण्डल के परामर्श के अनुसार कार्य करेगा ।

प० नेहरू ने संविधान सभा में कहा था कि संविधान निर्माताओं का उद्देश्य राष्ट्रपति को वास्तविक शक्ति नहीं देना था, परन्तु उसकी स्थिति को प्रतिष्ठापूर्ण बनाना था ।<sup>१</sup>

कैनेडा के संविधान के अनुसार गवर्नर जनरल को कुछ शक्तियाँ मर-विवेकानुसार उपयोग में लाने के लिए प्रदत्त हैं और अन्य शक्तियाँ का वह मन्त्रियों के परामर्श पर उपयोग में लाता है, परन्तु वास्तव में कैनेडा में एक परम्परा की स्थापना हो गई है, जिसके अन्तर्गत गवर्नर-जनरल सारे मामलों पर—उन मामलों पर भी जो उसके स्वविवेक के दायरे में हैं, मन्त्रीमण्डल की सलाह अनुसार अपनी शक्तियों का उपयोग करता है । इंग्लैंड में ब्रिटिश राजा संवैधानिक दृष्टिकोण से निरनुश है, कई पर शताब्दियों से, कुछ विशिष्ट परम्पराओं के आधार पर उसने निरनुश शक्तियों को त्याग कर मन्त्रीमण्डल की सलाह अनुसार ही कार्य किये हैं । मुख्यतः ब्रिटिश संविधान की परम्पराओं से ही ब्रिटिश राजतन्त्र का संवैधानिक परिवर्तन सीमित या संवैधानिक राजतन्त्र में हो गया है, जिसके फलस्वरूप, वही राजतन्त्र के हानिकारक प्रभावों को दूर करके इसको आधुनिक युग में ब्रिटिश संसदारीय प्रणाली में उपयुक्त एक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त हुआ है । इसी तरह भारत में राष्ट्रपति तथा मन्त्रीमण्डल के संबंधों के लिए भी विशिष्ट संवैधानिक प्रावधान के अभाव में, यह परम्परा स्थापित हो गई है कि यदि मन्त्रीमण्डल को संसद के निचले सदन का बहुमत प्राप्त है, तो राष्ट्रपति को मन्त्रीमण्डल के परामर्श के अनुसार ही अपनी शक्तियों का प्रयोग करना चाहिये ।

तृतीय, संविधान में विशिष्ट बाध्यकारी प्रावधान, जिसके होने से राष्ट्रपति को मन्त्रीमण्डल की सलाह के अनुसार समस्त परिस्थितियों में कार्य करना होता, वांछित नहीं रह गया कि यदि किसी परिस्थिति में राष्ट्रपति को स्वतन्त्रतापूर्वक कार्यवाही करने की आवश्यकता हुई तो वह संविधान के अनुकूल ही हो । संघीय में राष्ट्रपति के राष्ट्र के हित में स्वतन्त्रतापूर्वक कार्यवाही करने के लिए संवि-



धान निर्माताओं ने किन्हीं सर्वधानिक रुकावट को संविधान में नहीं रखा। परन्तु ऐसी परिस्थितियाँ बहुत कम होंगी और राष्ट्रपति को ऐसी परिस्थिति में इस बात से आश्वासन होना चाहिये कि संसद एवं राष्ट्र दोनों उसके साथ हैं, और जिसको ज्ञान करने के लिये तत्काल आम चुनाव करवाना आवश्यक होगा। ऐसा प्रतीत होता है कि हमारे संविधान निर्माता इस तथ्य से अनभिज्ञ नहीं थे कि हमारी संघात्मक प्रणाली के स्वरूप के कारण कुछ ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो सकती हैं, जहाँ राष्ट्रपति के लिए मन्त्रीमण्डल की सलाह न मानना आवश्यक हो। ऐसी परिस्थिति की कल्पना करना कठिन नहीं है, जहाँ संघीय मन्त्रीमण्डल का मत किसी राज्य की सर्वधानिक यत्र के समाप्त होने के कारण राजनीतिक हो, और जिसके आधार पर वह ऐसा निष्पत्ति ले जो उसके राजनीतिक हित में हो, पर राष्ट्र के हित में न हो। ऐसे मामले में राष्ट्रपति का भारत सच के अध्यक्ष के रूप में यह वर्तन हो जाता है कि वह यह देखे कि राज्यों के साथ न्यायपूर्वक व्यवहार किया जाये और केन्द्रीय सरकार का निर्णय, ऐसे मामले के सबब में राजनीतिक प्रत्यय में न किया जाये। कुछ ऐसी परिस्थितियों के दृष्टिकोण से ही संविधान में कोई बाध्यकारी प्रावधान नहीं रखा गया, जिससे राष्ट्रपति को सदा मन्त्रीमण्डल की सलाह के अनुसार चलना होगा। परन्तु यह निश्चित है कि इस तरह के मौके बहुत कम ही होंगे। साधारणतया राष्ट्रपति मन्त्रीमण्डल की सलाह के अनुसार ही अपने कार्य करेगा। इस विषय के सदन में चिन्तित होने ने कहा है— 'यह सम्भावना सम्पूर्ण नहीं की जा सकती है कि राष्ट्रपति संविधान के अन्तर्गत अत्यन्त शक्तिशाली बन सके, न ही कि राष्ट्रपति निरबुध हो सके। लोकसभा के प्रत्येक पांच वर्ष के पश्चात् भग करने का प्रावधान, राष्ट्रपति पर संसद द्वारा महाभियोग लगाने का प्रावधान, मन्त्रीमण्डल व लोकसभा के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत के लिए प्रावधान, इन सारे प्रावधानों से यह निष्पत्ति—निवाला जा सकता है कि राष्ट्रपति कठिनाता से ही निरबुध हो सकेगा। इस तरह भारत के संविधान में राष्ट्रपति के निरबुध न होने हेतु न तो उसे अधिक शक्तिशाली बनाया है ॥ ही, प्रधान मन्त्री एवं मन्त्रीमण्डल को देश का प्रशासन उनके राजनीतिक दल के हितों में न चलाने देने के लिए राष्ट्रपति को बमबोरा बनाया है।'<sup>१</sup>

राष्ट्रपति एवं संघीय मन्त्रीमण्डल के संबंधों के दृष्टिकोण से, अन्त में भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के राय साहब 'राम जय्या वपूर और अन्य बनाम पञ्जाब राज्य के प्रकरण में दिए गये निर्णय को प्रस्तुत किया जा सकता है, 'भारत में इलेक्ट के तुल्य कार्यपालिका को अपने कार्य, व्यवस्थापिका के नियन्त्रण में रहकर चलना है। हमारे संविधान के अनुच्छेद ५३ (१) के अनुसार सब की कार्यपालिका शक्तियाँ



राष्ट्रपति में निहित है, परन्तु अनुच्छेद ७५ के अन्तर्गत (इसको अनुच्छेद ७४ (१) के साथ पढ़ा जाना चाहिये) एक मन्त्रीमण्डल, जिसका अध्यक्ष प्रधानमंत्री होगा, राष्ट्रपति को सहायता तथा सलाह देने के लिए होना चाहिये। राष्ट्रपति इस तरह कार्यपालिका का औपचारिक या संवैधानिक अध्यक्ष है, वास्तविक कार्यपालिका अर्थात् मन्त्रीमण्डल या मन्त्री परिषद में निहित है। इसलिए भारत के संविधान में इंग्लैंड के समान संसदात्मक कार्यपालिका है, जिसमें व्यवस्थापिका सभा के सदस्य हैं, जिससे ब्रिटिश मन्त्रीमण्डल के समान एक हाइफन और एक बकगुए के रूप में राज्य की व्यवस्थापिका और कार्यपालिका को जोड़ा और बांधा जाता है।”

### सघोष—कार्यपालिका की शक्तियाँ

भारतीय सघोष कार्यपालिका के संसदात्मक स्वरूप से यह विदित होता है कि इसकी शक्तियाँ तथा कार्यों का विश्लेषण इनके दो हिस्सों के आधार पर ही किया जाना चाहिए। ये दो हिस्से निम्नलिखित हैं :—

(क) राष्ट्रपति—जो औपचारिक कार्यपालिका है, और

(ख) मन्त्रीमण्डल—जो वास्तविक कार्यपालिका है।

(क) राष्ट्रपति की शक्तियाँ—ब्रिटिश संविधान के अन्तर्गत सिद्धान्त कि राजा कोई ‘गलती नहीं कर सकता है’, इस प्रसंग में उपयोग में लिया जाता है कि राजा कानून से परे है और अपने आचरण के स्पष्टीकरण के लिए, किसी न्यायालय में उपस्थित होने के लिए उसे बाध्य नहीं किया जा सकता है। वास्तव में इस सिद्धान्त का अर्थ संवैधानिक दृष्टिकोण से यह है कि सिवाय मन्त्रीमण्डल के सलाहानुसार राजा अपने स्व-विवेकानुसार न तो कोई सार्वजनिक कार्य कर सकता है, न ही किसी शक्ति का उपयोग कर सकता है, क्योंकि प्रत्येक कृत्य के लिये, जो राजा के नाम में किया जाता है, मन्त्रीमण्डल उत्तरदायी है। भारत के संविधान के अनुच्छेद ७८ (स) के अनुसार मन्त्रीमण्डल को ‘निर्णय’ लेने का अधिकार है, जिससे साधारणतया, राष्ट्रपति बाध्य माना जायेगा। इस तरह भारतीय राष्ट्रपति ब्रिटिश राजा के समान सिवाय मन्त्रीमण्डल के सलाहानुसार कोई ऐसा सार्वजनिक कार्य नहीं करेगा, जिसमें उसका स्व-विवेक निहित है। श्री अल्लादी कृष्णस्वामी अय्यर (संविधान रूपरेखा समिति के सदस्य) ने यह सही ही कहा था कि मन्त्रीमण्डल लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है, और यदि कोई राष्ट्रपति, मन्त्रीमण्डल के दायित्वों को लोकसभा के प्रति निभाने के पथ में रूकावट के रूप में मानता है तो



वह सविधान का उल्लंघन करने का दोषी होगा और उस पर महाभियोग भी लगाया जा सकता है। राष्ट्रपति को जो विभिन्न शक्तियाँ सविधान द्वारा प्रदत्त की गई हैं, उनका उपयोग वह मन्त्रीमण्डल के परामर्शानुसार करेगा। निम्नलिखित श्रेणियों के अन्तर्गत इन शक्तियों का अध्ययन किया जा सकता है :

### १—कार्यपालिका शक्तियाँ

भारत का राष्ट्रपति एक ऐसे राज्य का अध्यक्ष है, जहाँ पर ससदालय सरकार की स्थापना की गई है। फलस्वरूप राष्ट्रपति के नाम से ही औपचारिक रूप से, सरकार तथा शासन के कार्य सम्पन्न किये जायेंगे। सविधान के अनुच्छेद ७७ के अनुसार भारत सरकार के कार्यपालिका सबधी कार्य राष्ट्रपति के नाम से सम्पादित किये जायेंगे। अनुच्छेद ५३ के अनुसार सभ की कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित है। अनुच्छेद ७४ के अनुसार सपीय मन्त्रीमण्डल, जिसका अध्यक्ष प्रधान मन्त्री होगा, राष्ट्रपति को उसकी कार्यपालिका शक्तियों को उपयोग में लेने के लिये, सलाह तथा सहायता देगा। अनुच्छेद ७५ के अनुसार प्रधान मन्त्री का यह कर्तव्य है कि राष्ट्रपति को मन्त्रीमण्डल के सभ प्रशासन एवं व्यवस्थापन सबधी प्रस्तावों की सूचना दे, यदि राष्ट्रपति यह चाहता है। राष्ट्रपति की इच्छानुसार प्रधान मन्त्री द्वारा ऐसे मामले को जिस पर केवल किसी मन्त्री ने निर्णय लिया, मन्त्रीमण्डल के विचार के लिए रखा जा सकता है। कभी-कभी अनुच्छेद ७५ की व्याख्या करते हुए, यह गणनपहमी हो सकती है कि राष्ट्रपति सरकार के कार्यों के ढोंगों में अपना स्व-विवेक उपयोग में ला सकता है। प्रो० एलेक्जेंड्रो-विक्ज का कहना है—“अनुच्छेद ७५ की व्याख्या इस रूप में करने में कोई कठिनाई नहीं होगी कि राष्ट्रपति को अपने स्व-विवेक को उपयोग में लाने दिया जाये, वह (राष्ट्रपति) इस अनुच्छेद के अन्तर्गत प्रधानमन्त्री से किसी भी प्रकार की जानकारी हासिल करने के लिए और बगैर मन्त्रीमण्डल की सलाह के कोई भी कदम उठाने के लिए पूर्णतया स्वतन्त्र हैं।”<sup>१</sup> परन्तु यह याद रहना चाहिये कि बिना गंभीर परिणामों के अनुच्छेद ७५ की व्याख्या ससदालय प्रणाली के मूल सिद्धान्तों के विरोध में नहीं की जा सकती है। अतः यह परम्परा, जो इंग्लैंड में स्थापित है कि साधारणतया राष्ट्राध्यक्ष मन्त्रीमण्डल की सलाह के अनुसार ही कार्य करेगा, भारत में भी बिना किसी सदेह और मतभेद के स्थापित की जाना चाहिये, क्योंकि इस परम्परा के न होने से जो जननात्रिक अनुलन ससदालय प्रणाली

१. एलेक्जेंड्रोविक्ज—कॉन्स्टीट्यूशनल डेवलपमेन्ट्स इन इण्डिया, १९५७ पृ०



में औपचारिक एवं वास्तविक कार्यपालिका के मध्य होना चाहिये, वह नहीं रह सकेगा। कार्यपालिका मन्त्री राष्ट्रपति की शक्तियाँ निम्नलिखित हैं—

१—मन्त्रियों की निम्नलिखित मुख्य नियुक्तियाँ राष्ट्रपति करता है।

(क) अनुच्छेद ७५ (१) के अनुसार आम चुनाव में विजयी राजनीतिक दल के नेता की नियुक्ति प्रधान मन्त्री के पद पर करता है।

(ख) अनुच्छेद ७६ (१) के अन्तर्गत महान्यायाधिवक्ता (एटर्नी जनरल) की नियुक्ति करता है।

(ग) भारत के नियन्त्रक-महासेखा परीक्षक की नियुक्ति अनुच्छेद १४८ (१) के अन्तर्गत करता है।

(घ) सर्वोच्च न्यायालय तथा राज्या के उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति अनुच्छेद १०४ एवं अनुच्छेद २१७ के अन्तर्गत करता है।

(ङ) अनुच्छेद २६३ के अन्तर्गत, एक अन्तर्राष्ट्रीय परिषद (इंटर स्टेट कौन्सिल) की नियुक्ति करना है।

(च) अनुच्छेद ३१६ के अन्तर्गत मन्त्रियों के समक्ष सेवा आयोग के अध्यक्ष तथा सदस्यों की नियुक्ति करता है। राष्ट्रपति कुछ राज्यों के एक समूह के लिए एक समुक्त आयोग की भी नियुक्ति कर सकता है।

(छ) वित्त आयोग की नियुक्ति अनुच्छेद २८० के अन्तर्गत करता है।

(ज) चुनाव आयोग की नियुक्ति ३२४ (२) के अन्तर्गत करता है।

(झ) अनुसूचित प्रदेशों पर प्रतिवेदन देने के लिए अनुच्छेद ३३६ (१) के अन्तर्गत आयोग की नियुक्ति कर सकता है।

(ञ) अनुच्छेद ३३८ (१) के अनुसार अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के लिए एक विशेष पदाधिकारी की नियुक्ति कर सकता है।

(ट) अनुच्छेद ३४० के अन्तर्गत पिछड़े वर्गों की दशा को जीवने के लिए एक आयोग की नियुक्ति करता है।

(ठ) ३४४ (१) के अनुसार भाषा आयोग नियुक्ति करने का अधिकार रखता है।

भारत में मसदात्मक सरकार के प्रमग में यहाँ यह कहना आवश्यक होगा कि ये सभी नियुक्तियाँ राष्ट्रपति मन्त्रीमण्डल के परामर्श पर ही करेगा।

२—राष्ट्रपति को संघ के निम्नलिखित अधिकारी गण के पदच्युत करने का अधिकार है —

क—अनुच्छेद ७५ (२) के अन्तर्गत मन्त्रियों को।



ख—अनुच्छेद ७६ (४) के अन्तर्गत भारत के महाधिवक्ता को ।

ग—अनुच्छेद १५६ (१) के अन्तर्गत राज्यपाल को ।

घ—अनुच्छेद १२४ (४) व २१७ (१) वी के अन्तर्गत सर्वोच्च तथा उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश तथा अन्य न्यायाधीशों को ।

ङ—सविधान में उल्लेखित प्रक्रिया के अनुच्छेद ३१७ (३) तथा (४) के अन्तर्गत सच सौव सेवा आयोग के अध्यक्ष तथा अन्य सदस्यों को, सविधान में उल्लेखित प्रक्रियानुसार ।

## २—सैनिक शक्तियाँ

भारतीय सविधान के अनुच्छेद ५३ (२) के अनुसार राष्ट्रपति को देश की विभिन्न सेनाओं (जल, थल और नव) का सर्वोच्च अधिकारी माना गया है । राष्ट्रपति के द्वारा इस शक्ति का उपयोग विधिवत् किया जाना चाहिये । ससद को ही (अनुसूची सात, सूची एक विषय क्रमांक १, २, १५ के अन्तर्गत) सेना, युद्ध तथा शान्ति के लिये विधि निर्माण करने का अधिकार है । अतः राष्ट्रपति को उपर्युक्त विषयों पर जो शक्तियाँ प्रदत्त की गई हैं, उनका उपयोग वह ससद द्वारा निर्मित विधि के अनुसार करेगा । ससद की अनुमति बिना, राष्ट्रपति न तो युद्ध की घोषणा कर सकता है, न ही भारतीय सेनाओं का प्रयोग कर सकता है । औपचारिक रूप से युद्ध की घोषणा का अधिकार ससद में ही निहित है । अमरीका में राष्ट्रपति की शक्तियाँ भारत के राष्ट्रपति की तरह विधि द्वारा नियन्त्रित नहीं हैं । यद्यपि अमरीकी सविधान में यह उल्लिखित है कि युद्ध की घोषणा अमरीकी कांग्रेस ही करेगी, तथापि अमरीकी राष्ट्रपति विदेशी मामलों के क्षेत्र में कार्यों का सम्पादन इस रूप से कर सकता है कि कांग्रेस के समक्ष, सिवाय युद्ध की घोषणा करने के कोई विकल्प ही नहीं रहे । आरम्भ में, जब राष्ट्रपति जानसन ने वियतनाम में अमरीकी सैन्य शक्ति में वृद्धि करने की आवश्यकता महसूस की तब कांग्रेस की अनुमति प्राप्त करने के लिए उन्होंने वियतनाम की टोकिन की खाड़ी के मामले को, जिसमें अमरीकी जहाज पर साम्यवादियों द्वारा आक्रमण के आरोप लगाये गये थे, कांग्रेस के समक्ष रखा । इस तरह उन्हें प्रत्यक्ष रूप से वियतनाम युद्ध में अमरीकी सैन्य शक्ति के उपयोग के लिये, कांग्रेस की अनुमति लेने में कोई कठिनाई नहीं हुई ।

भारत में यद्यपि युद्ध तथा शान्ति सम्बन्धी विषयों के लिए अन्तिम निर्णय लेने का अधिकार ससद को है फिर भी भारतीय संघीय कार्यपालिका (संघीय मन्त्रीमण्डल) के हाथ में अत्यधिक शक्तियाँ हैं । अपनी शक्तियों को उपयोग में लाने में मन्त्रीमण्डल ऐसी अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थिति पैदा कर सकता है, जिसमें ससद के समक्ष युद्ध



की घोषणा करने के अलावा कोई विकल्प ही नहीं रहे। अतः युद्ध एवं शान्ति के सम्बन्ध में ससद द्वारा अन्तिम निर्णय लेने का अधिकार एक औपचारिकता मात्र है। परन्तु यह विदित रहे कि वास्तविक रूप में इन शक्तियों का उपयोग राष्ट्रपति नहीं, बल्कि प्रधान मंत्री (मन्त्रीमण्डल के अध्यक्ष के नाते) करेगा।

३—राष्ट्रपति की वैदेशिक शक्तियाँ

राष्ट्रपति के नाम से अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भारत के वैदेशिक मामलों का संचालन होता है। उसी के नाम से समस्त अधिकारों का प्रयोग होता है। राष्ट्राध्यक्ष होने के नाते राष्ट्रपति अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में देश का प्रतिनिधित्व करता है। विदेशों के राजदूत, बूटनीतिज्ञों तथा वाणिज्य दूतों को औपचारिक समारोह में उनके प्रमाण-पत्र स्वीकृत कर राष्ट्रपति ही उन्हें मान्यता देता है। विदेशों में राजदूतों, वाणिज्य दूतों तथा प्रतिनिधियों की नियुक्ति राष्ट्रपति के नाम में ही की जाती है।

अन्तर्राष्ट्रीय संधियों तथा अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों के लिये वार्ताएँ राष्ट्रपति के नाम से ही संचालित की जाती हैं। इस प्रकार की संधियों तथा समझौतों के लिये अनुच्छेद ७३ के अनुसार ससदीय अनुसमर्थन आवश्यक है। इंग्लैण्ड में ससदीय अनुमर्शन उन संधियों या समझौतों के लिए आवश्यक है, जिनसे राज्य की भूमि का हस्तान्तरण होता है या जिनके द्वारा धनराशि का दिया जाना आवश्यक है।

अमरीका में सिनेट (कांग्रेस का उच्च सदन) में, उन संधियों को दो-तिहाई बहुमत से स्वीकृति होना चाहिये जिनके लिए राष्ट्रपति ने अन्य देशों से वार्ता की है, अन्यथा वे अवैधानिक मानी जायेंगी।

४—राष्ट्रपति की व्यवस्थापन शक्तियाँ

संविधान के अनुच्छेद ७६ के अनुसार भारतीय सभ के लिए सभ ससद की स्थापना का प्रावधान किया गया है, जिसमें राष्ट्रपति तथा दो सदन हैं। उच्च सदन, राज्य सभा है, तथा निम्न सदन, लोक सभा है। ससद के एक महत्वपूर्ण हिस्से के रूप में और राष्ट्राध्यक्ष होने के नाते राष्ट्रपति को भारतीय व्यवस्थापन प्रणाली में व्यवस्थापन सम्बन्धी निम्नलिखित शक्तियाँ प्रदत्त हैं।

(क) राष्ट्रपति को, अनुच्छेद ८५ (१) (२) (अ) एवं (ब) के अन्तर्गत ससद को आमंत्रित एवं स्थगित करने और लोकसभा को भंग करने का अधिकार है। परन्तु ससद आमंत्रित करने सम्बन्धी राष्ट्रपति की शक्ति का नियन्त्रण इस शर्त से,



को घोषणा करने के अभाव में कोई विकल्प ही नहीं रहे। अतः मुद्द एव शान्ति के सम्बन्ध में समझ द्वारा अन्तिम निर्णय लेने का अधिकार एक अनिवारिता माना है। परन्तु यह विदित रह कि वास्तविक रूप में इन शक्तियों का उपयोग राष्ट्रपति नहीं, बल्कि प्रधान मंत्री (मन्त्रीमण्डल के अध्यक्ष के नाते) करेगा।

### ३—राष्ट्रपति की वैदेशिक शक्तियाँ

राष्ट्रपति के नाम से अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भारत के वैदेशिक मामलों का संचालन होता है। उसी के नाम से सम्बन्ध अधिकारों का प्रयोग होता है। राष्ट्रान्तरण होने के नाते राष्ट्रपति अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में देश का प्रतिनिधित्व करना है। विदेशों के राजदूत, कूटनीतिज्ञों तथा वाणिज्य दूतों को औपचारिक समारोह में उनके प्रमाण-पत्र स्वीकृत कर राष्ट्रपति ही उन्हें मान्यता देता है। विदेशों में राजदूतों, वाणिज्य दूतों तथा प्रतिनिधियों की नियुक्ति राष्ट्रपति के नाम में ही की जाती है।

अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियों तथा अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों के लिये वार्ताएँ राष्ट्रपति के नाम से ही संचालित की जाती हैं। इस प्रकार की सन्धियों तथा समझौतों के लिये अनुच्छेद ७३ के अनुसार समक्ष अनुमर्शन आवश्यक है। इंग्लैंड में समक्ष अनुमर्शन उन सन्धियों या समझौतों के लिए आवश्यक है, जिनमें राज्य की भूमि का हस्तान्तरण होता है या जिनके द्वारा धनराशि का दिया जाना आवश्यक है।

अन्तर्राष्ट्रीय मिनेट (कांग्रेस का उच्च सदन) में, उन सन्धियों की दो-तिहाई बहुमत में स्वीकृति होना चाहिये जिनके लिए राष्ट्रपति ने अन्य देशों से वार्ता की है, अन्यथा वे अवैधानिक मानी जायेंगी।

### ४—राष्ट्रपति की व्यवस्थापन शक्तियाँ

संविधान के अनुच्छेद ७६ के अनुसार भारतीय सभ के लिए सभ समझ की स्थापना का प्रावधान किया गया है, जिसमें राष्ट्रपति तथा दो सदन हैं। उच्च सदन, राज्य सभा है, तथा निम्न सदन, लोक सभा है। सदन के एक सदस्यपूर्व हिस्से के रूप में और राष्ट्राध्यक्ष होने के नाते राष्ट्रपति को भारतीय व्यवस्थापन प्रणाली में व्यवस्थापन सम्बन्धी निम्नलिखित शक्तियाँ प्रदत्त हैं।

(क) राष्ट्रपति को, अनुच्छेद ८५ (१) (२) (घ) एवं (ब) के अन्तर्गत समझ की धारणा एवं स्वर्गित करने और लोकसभा को भंग करने का अधिकार है। परन्तु समझ धारणा करने सम्बन्धी राष्ट्रपति की शक्ति का नियन्त्रण इस शर्त से,



एज पासीवत) का अर्थ अनुच्छेद १११ के अन्तर्गत यह हो सकता है कि जितने अधिक समय तक राष्ट्रपति चाहता है। (एस लाग एज दि प्रेसिडेण्ट चूजेज)“<sup>१</sup> राष्ट्रपति के भवत्सम्बन्ध के निषेधाधिकार का वास्तव में, भारतीय संसदात्मक प्रणाली में विशिष्ट महत्व है। यह एक संवैधानिक, अवरोध न कि रोड़े (ब्रेक) के रूप में है। इस निषेधाधिकार को राष्ट्रपति को देते हुए संविधान निर्माताओं का कदाचित्त यह विचार था कि संसद-जैसी व्यस्त संस्थाएँ यदि राजनीतिक तत्वों से प्रभावित होकर किसी विधेयक पर पूर्णतया विचार राष्ट्रहित में नहीं कर सकी हैं तो राष्ट्रपति अप्रत्यक्ष रूप से जनता के प्रतिनिधियों द्वारा निर्वाचित राष्ट्राध्यक्ष होने के नाते अपने अनुभव ज्ञान तथा परिपक्वता के आधार पर विधेयक पर गहराई से विचार करने के उपरान्त उपयुक्त सुझाव दे सकेगा।

अमरीकी संविधान के अन्तर्गत जब कांग्रेस से विधेयक पारित होकर राष्ट्रपति के समक्ष आता है तब राष्ट्रपति दस दिन में अपने विचारों सहित विधेयक को कांग्रेस के पास वापिस लौटा देता है। यदि राष्ट्रपति अपनी सहमति दे देता है, तो विधेयक अधिनियम या कानून बन जायेगा। परन्तु यदि राष्ट्रपति ने कुछ आपत्तियाँ प्रकट की हैं, और यदि विधेयक कांग्रेस द्वारा पुनः पारित किया जाता है, (संशोधन या बिना संशोधन के) तो उक्त विधेयक को अधिनियम माना जायेगा। भारत के राष्ट्रपति के समान अमरीका के राष्ट्रपति का यह अधिकार भवत्सम्बन्ध का निषेधाधिकार माना जा सकता है। संविधान के अनुसार अमरीकी राष्ट्रपति, कांग्रेस द्वारा पारित विधेयक को दस दिन तक अपने विचार के लिए रख सकता है अतः यह समभव है कि कांग्रेस ने किसी विधेयक को अपने अधिवेशन के अन्तिम दिनों में— जो कि दस दिन से कम है, पारित किया हो, ऐसी स्थिति में यदि राष्ट्रपति को उक्त विधेयक पर कोई आपत्ति है, तो उसके द्वारा कोई कार्यवाही करने के बिना ही विधेयक स्वतः समाप्त हो जायेगा, क्योंकि दस दिन समाप्त होने के पूर्व ही कांग्रेस का अधिवेशन समाप्त हो चुका होगा। अतः अमरीकी राष्ट्रपति ने इस अधिकार को ‘पाकिट निषेधाधिकार’ (पाकेट वीटो) की संज्ञा दी गई है।

(घ) भारत के राष्ट्रपति को व्यवस्थापन के क्षेत्र में एक अत्यन्त ही व्यापक शक्ति प्रदत्त की गई है। संविधान के अनुच्छेद १२३ (१) के अनुसार जब संसद का अधिवेशन न हो रहा हो, राष्ट्रपति अध्यादेश लागू कर सकता है। राष्ट्रपति द्वारा लागू किये गये अध्यादेश की शक्ति संसद द्वारा निर्मित विधि के समान होगी। परन्तु संसद के अधिवेशन के आरम्भ होने पर तत्काल अध्यादेश को संसद के दोनों सदनों के समक्ष रखना आवश्यक है। यदि संसद उस अध्यादेश से असहमत है तो अध्यादेश



समाप्त हो जायेगा, परन्तु यदि समद अध्यादेश से असहमत नहीं है तो अध्यादेश को, ससद की बैठक के ६ सप्ताह पश्चात् समाप्त माना जायेगा ।

(ड) राष्ट्रपति को अनुच्छेद ८० (३) के अन्तर्गत राज्य सभा के १२ सदस्यों को मनोनीत करने का अधिकार है । राष्ट्रपति इन १० सदस्यों को उन व्यक्तियों में से मनोनीति करेगा, जिनको साहित्य, विज्ञान, कला और समाज सेवा के क्षेत्र में विशेष ज्ञान या व्यावहारिक अनुभव है । राष्ट्रपति एंग्लो-इण्डियन सम्प्रदाय में दो व्यक्तियों को लोक सभा के लिए मनोनीत कर सकता है यदि लोकसभा में उक्त सम्प्रदाय में से कोई सदस्य निर्वाचित नहीं हुआ है ।

(क) सघ के राज्यों से सचचिन राष्ट्रपति की व्यवस्थापन संबंधी शक्तियाँ

(i) संविधान के अनुच्छेद ३ के अन्तर्गत राष्ट्रपति की अनुमति के बिना, किसी नये राज्य का निर्माण या वर्तमान राज्यों की सीमाओं, क्षेत्र या नामों में परिवर्तन करने के लिए किसी भी विधेयक को ससद में प्रस्तुत नहीं किया जा सकता है, उसकी अनुमति के बाद ही उक्त विधेयक पर विचार किया जा सकता है । इस संबंध में राष्ट्रपति के लिए संबंधित राज्यों की विधान सभाओं के विचार ज्ञात करना आवश्यक है परन्तु यह राष्ट्रपति पर निर्भर है कि उन विचारों का पालन करे या न करे ।

(ii) राज्यों की विधान सभाओं में राष्ट्रपति की पूर्वं अनुमति के पश्चात् ही कुछ विधेयक प्रस्तुत किये जा सकते हैं, जैसे—अनुच्छेद ३०४ के अन्तर्गत यदि कोई विधेयक जो व्यापार, वाणिज्य या अन्तर्राज्यीय सम्पर्कों पर प्रतिबन्ध लगाता है ।

(iii) राज्य विधान सभाओं द्वारा पारित ऐसा विधेयक जिसका संबंध अनुच्छेद ३१ के दृष्टिकोण से सम्पत्ति के अधिग्रहण से हो, उसको राष्ट्रपति की स्वीकृति से ही कानून का रूप दिया जा सकता है ।

(iv) राज्य विधान सभाओं द्वारा पारित ऐसे विधेयक जिनके द्वारा उन वस्तुओं पर कर लगाया गया है, जो ससद द्वारा, अनुच्छेद २८६ के अन्तर्गत पारित विधि के अनुसार सार्वजनिक जीवन के लिए आवश्यक घोषित कर दी गई है ।

(v) राज्य विधान सभा द्वारा, समवर्ती सूची में दिये गये किसी विषय पर पारित विधेयक—जिसका संबंध ससद द्वारा पारित किसी विधि से है, अनुच्छेद २५४ के अन्तर्गत राष्ट्रपति के विचारार्थ रखा जाना चाहिये ।

(ग) जब किसी राज्य का संवैधानिक तंत्र असफल हो जाता है तब राष्ट्रपति उक्त राज्य में सकटकालीन स्थिति, अनुच्छेद ३५६ के अन्तर्गत, घोषित कर राज्य सरकार के किसी भी अंग की, सिवाय उच्च न्यायालय की, शक्तियों को अपने हाथ



(क) जहाँ दण्ड किसी मंत्री न्यायालय द्वारा दिया गया है ।

(ख) जहाँ दण्ड उस कानून के विरुद्ध अपराध के लिए है, जो संघ की कार्यपालिका के क्षेत्राधिकार में है ।

(ग) जहाँ दण्ड मृत्यु दण्ड के रूप में हो ।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ, इस दृष्टिकोण से संघ-सूची तथा ही सीमित हैं । उन शक्तियों को समवर्ती सूची में उल्लिखित विषय के संबंध में उपयोग में नहीं लाया जा सकता है सिवाय उन मामलों के जिनमें संसद ने स्पष्ट रूप में राज्य की कार्यपालिका शक्ति के क्षेत्राधिकार से अलग रखा दिया है ।

अनुच्छेद १४३ के अन्तर्गत राष्ट्रपति किसी भी सावधानी महसूस के मामले पर सर्वोच्च न्यायालय की राय मालूम कर सकता है । एक विशिष्ट दृष्टिकोण से, राष्ट्रपति का यह अधिकार व्यवस्थापिका सभा पर एक सर्वैधानिक अयरोध के रूप में है, क्योंकि इस अधिकार के उपयोग द्वारा राष्ट्रपति किसी विधेयक को, जिसके सर्वैधानिक स्वरूप के संबंध में शका है, सर्वोच्च न्यायालय की राय लेने के लिए भेजकर यह मालूम कर सकता है कि विधेयक वास्तव में संविधान के अनुकूल है या नहीं है ।

इसी प्रकार, राष्ट्रपति व्यवस्थापिक के किसी कार्य के संबंध में यह मालूम करने के लिए कि वह सर्वैधानिक है या नहीं है, सर्वोच्च न्यायालय की राय ले सकता है । उदाहरण स्वरूप, उत्तर प्रदेश की व्यवस्थापिका सभा तथा न्यायपालिका का मामला १९६४ में राष्ट्रपति ने सर्वोच्च न्यायालय के पास उसकी राय प्राप्त करने के लिए भेजा था । मुख्य न्यायाधीश श्री गजेन्द्र-गडकर ने सर्वोच्च न्यायालय की बहुमत की राय की अभिव्यक्ति करते हुए, एक महत्वपूर्ण सर्वैधानिक सिद्धान्त पर प्रकाश डाला । उन्होंने कहा यदि उत्तरप्रदेश विधान सभा के दावे को, कि विधान सभा को किसी न्यायाधीश के विरुद्ध वारंट जारी करने का अधिकार है और न्यायालय को इस कार्यवाही की वैधता को ज्ञात करने का अधिकार नहीं है, मान्यता दी जाती है, तो इससे न्यायालय की स्वतंत्रता के भूल सिद्धान्त पर आघात पहुँचेगा ।

अतः यह स्पष्ट है कि राष्ट्रपति अपने इस अधिकार का संविधान के संरक्षण हेतु उपयोग कर सकता है ।

## ५—राष्ट्रपति की आपत्तिकालीन शक्तियाँ

संविधान के अन्तर्गत, (अनुच्छेद ३५२, ३५६ एवं ३६०) राष्ट्रपति को, तीन प्रकार की आपत्तिकालीन स्थितियों का सामना करने के लिए आपत्तिकालीन शक्तियाँ प्रदत्त की गई हैं । प्रत्येक राज्य में सकटकाल में उससे अस्तित्व को



बनाये रखने के लिए किसी ऐसे शक्ति-सम्पन्न अधिकारी का होना आवश्यक है, जिसको सकटकालीन परिस्थिति का सामना करने के लिए सत्ता आवश्यक रूप दी जा सके।

'सभीय देश में यह सत्ता आवश्यक रूप से, राष्ट्रीय सरकार में निहित की जाती है—यहाँ यह भी उल्लेखित किया जा सकता है कि सकटकालीन परिस्थिति का सामना करने के लिए मुख्य उत्तरदायित्व राष्ट्रीय कार्यपालिका का ही होता है।'<sup>१</sup>

राष्ट्रीय कार्यपालिका में सकटकालीन परिस्थिति के दौरान अत्यधिक शक्तियाँ निहित कर दी जाती हैं जब यह समझ है कि कार्यपालिका निरक्षुभ रूप धारण करने का प्रयत्न करे। संविधान में इस सदस्य में प्रायः कुछ विशेष 'रक्षक-प्रावधान' समावेशित किए जाते हैं, जो कार्यपालिका के निरक्षुभ बनने की प्रवृत्ति पर अवरोध के रूप में कार्य करेंगे। सामान्य रूप से इन रक्षक प्रावधानों का उद्देश्य यह होता है कि सकटकाल में राज्य का हस्तक्षेप नागरिकों के अधिकार में न्यून हो और सीमितकाल के लिए हो। परन्तु इनके साथ ही यह भी आवश्यक है कि जनता अपने अधिकारों के प्रति सजग हो। संक्षेप में, जनतांत्रिक संविधान में राज्य के अस्तित्व को बनाये रखने के लिए यदि सकटकाल में जब एक और यह आवश्यकता होती है कि राष्ट्रीय कार्यपालिका को सकटकालीन परिस्थितियों का सामना करने के लिए शक्तिशाली किया जाये, तथा नागरिकों के अधिकारों में सीमित समय के लिए सीमाएँ तय की जायें, तो दूसरी ओर यह स्वीकार करना भी अत्यावश्यक है कि ये सब बातें उन साधनों के रूप में हैं; जिनका लक्ष्य यह है कि जनतांत्रिक मूल्यों का अस्तित्व बना रहे।

भारत के संविधान में निम्नलिखित तीन प्रकार की सकटकालीन परिस्थितियों का उल्लेख किया गया है —

सर्वप्रथम अनुच्छेद ३५२ के अन्तर्गत, यदि राष्ट्रपति को यह विश्वास हो जाये कि राष्ट्र पर सुरक्षा को बाह्य आक्रमण, युद्धावस्था, या आन्तरिक अशांति का सकट है तो वह सकटकालीन स्थिति की उद्घोषणा कर सकता है। यह उद्घोषणा राष्ट्रपति उपर्युक्त सकट की समाप्ति में भी कर सकता है। इस प्रकार की उद्घोषणा का अन्त, यदि जिन कारणों से यह की गई थी वे समाप्त हो चके हैं, राष्ट्रपति दूसरी उद्घोषणा द्वारा कर सकता है। इस आपत्तिकापीन उद्घोषणा को संसद के समक्ष प्रस्तुत करना आवश्यक है। उद्घोषणा करने के दो माह पश्चात्, यदि इसके पूर्व संसद के दोनों सदनों द्वारा इसे सहमति नहीं दी गई हो,



यह उद्घोषणा समाप्त मानी जायेगी। यदि उद्घोषणा के पूर्व लोक सभा भंग हो जाये या दो माह की अवधि में भंग होती है, तो केवल राज्य सभा की स्वीकृति ही आवश्यक है। परन्तु राज्य सभा की स्वीकृति मिल जाने के पश्चात् आपतिवालीन उद्घोषणा को नई लोक सभा की प्रथम बैठक के तीस दिन के अन्दर स्वीकृति मिल जानी चाहिये, अन्यथा उद्घोषणा समाप्त हो जायेगी।

राष्ट्रपति के, अनुच्छेद ३५२ के अन्तर्गत, उद्घोषणा करने के प्रभाव

क—संघ सदन को सम्पूर्ण भारत या भारत के किसी भी हिस्से के लिए किसी भी विषय पर उन विषयों पर भी जिनका उल्लेख राज्य सूची में है, विधि निर्माण करने का अधिकार होगा। सदन को यह अधिकार अनुच्छेद २५० (१) के अनुसार है, अनुच्छेद २५० (२) के अनुसार आपतिकालीन उद्घोषणा के समाप्त होने के ६ माह पश्चात् सदन द्वारा इस तरह निर्मित विधि को समाप्त माना जायेगा। अनुच्छेद २५१ के अन्तर्गत यदि राज्य विधान सभा द्वारा निर्मित कोई कानून सदन द्वारा निर्मित कानून से संघर्ष में है तो राज्य का कानून अवैध माना जायेगा। यदि संकटकाल में सदन का अधिवेशन नहीं हो रहा है तो राष्ट्रपति राज्यसूची में उल्लिखित विषयों के संबंध में अध्यादेश लागू कर सकते हैं। संघ-सदन अनुच्छेद ८३ (२) के अनुसार अपने कार्यकाल में एक समय में एक वर्ष तक की वृद्धि कर सकती है। इस प्रकार की वृद्धि आपतिकालीन उद्घोषणा के समाप्त होने की तिथि से ६ महीने से अधिक समय तक नहीं की जा सकती है। सदन अनुच्छेद २५३ (ब) के अन्तर्गत भारतीय सरकार और उसके अधिकारी गण को, विधि द्वारा कुछ अधिकार तथा कर्तव्य सौंप सकती है, जिससे वे आपतिकाल में सदन द्वारा निर्मित विधियों के कार्यान्वित करा सकें।

ख—संघ सरकार किसी भी राज्य सरकार को, कार्यपालिका की शक्तियों के उपयोग के लिए आदेश दे सकती है और सदन संघीय अधिकारियों को राज्याधिकारियों के किसी भी अधिकार तथा कर्तव्य सौंप सकती है। सदन को यह अधिकार अनुच्छेद ३५३ (अ) एवं (ब) के अन्तर्गत प्रदत्त है।

ग—राष्ट्रपति को अनुच्छेद ३५४ के अन्तर्गत यह अधिकार है कि संकटकाल में, आदेश द्वारा अपनी इच्छानुसार संविधान के अनुच्छेद २६८-२७६ में निहित आय वितरण प्रणाली के संबंध में परिवर्तन करे, परन्तु यह आदेश सदन के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिये।

अनुच्छेद ३५८ के अनुसार आपतिकालीन उद्घोषणा के दौरान, अनुच्छेद १६ में उल्लिखित स्वतंत्रता का अधिकार स्थगित हो जायेगा। इसी तरह, संकटकाल में राष्ट्रपति के आदेशानुसार अनुच्छेद ३५६ (१) के अनुसार न्यायालयों द्वारा



मूल अधिकारों के लागू करने के अधिकार को भी स्थगित किया जा सकता है और इस सदस्य में न्यायालयों के समक्ष जो कार्यवाही है, वह भी सक्टकाल के दौरान या निर्दिष्ट अवधि तक के लिए स्थगित मानी जायेगी।

संक्षेप में, अनुच्छेद ३२ में उल्लिखित संवैधानिक उपचारों के अधिकार को सक्टकाल में राष्ट्रपति आदेश द्वारा स्थगित कर सकता है। परन्तु इस प्रकार का आदेश संसद के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिये। यह स्पष्ट है कि संवैधानिक उपचारों के अधिकार को स्थगित करने के सम्बन्ध में राष्ट्रपति का अधिकार घटित नहीं है, क्योंकि संसद विधि द्वारा ऐसे आदेशों को समाप्त कर सकती है।

द्वितीय, संविधान के अनुच्छेद ५६ के अन्तर्गत किसी राज्यपाल से यह प्रतिवेदन प्राप्त होने पर, कि राज्य में ऐसी स्थिति पैदा हो गई है, जिसमें राज्य सरकार को संविधान के अनुसार नहीं चलाया जा सकता है तो उस प्रतिवेदन से संतुष्ट हो जान पर राष्ट्रपति उद्घोषणा द्वारा राज्य सरकार के समक्ष या कुछ कार्य ग्रहण कर सकता है, जिसमें सिवाय राज्य विधान सभा की शक्तियों के राज्यपाल या राज्य की अन्य सस्था या सत्ता के कार्य सम्मिलित हाने। राष्ट्रपति राज्य के उच्च न्यायालयों व अधिकारों को ग्रहण नहीं कर सकता है। राष्ट्रपति द्वारा यह भी प्रावधान किया जा सकता है कि राज्य की विधान सभा की शक्तियों को संसद या संसद द्वारा अधिकृत सत्ता द्वारा उपयोग में लाया जाये। राष्ट्रपति इस प्रकार की उद्घोषणा का अर्थ या उसमें परिवर्तन दूसरी उद्घोषणा द्वारा कर सकता है। राज्य का संवैधानिक तंत्र के असफल होने के परिणाम स्वरूप राष्ट्रपति द्वारा लागू की गई उद्घोषणा को संसद के दोनों सदनों के समक्ष रखना आवश्यक है।

यदि लोकसभा का अधिवेशन नहीं हो रहा है तो राष्ट्रपति राज्य की सचिव निधि में से व्यय के लिए आदेश भी दे सकता है।

सच कि किसी राज्य में अनुच्छेद ३५६ के अन्तर्गत सक्टकालीन उद्घोषणा के सदस्य में सच सरकार एवं राज्य सरकार के मार्गदर्शन के लिए निम्नलिखित संविधान के मार्गदर्शक अनुच्छेदों एवं परम्पराओं को ध्यान में रखना अति आवश्यक है।

१—अनुच्छेद ३५५ के अनुसार सच सरकार का यह कर्तव्य है कि प्रत्येक सच के राज्य को, बाह्य आक्रमण एवं आन्तरिक अशांति के समय संरक्षण दें। इस तरह सच सरकार यह सुनिश्चित करेगी कि राज्य सरकार संविधान के अनुसार चलायी जाये। संक्षेप में यदि राज्य सरकार का विधान सभा में बहुमत प्राप्त है, तो ऐसी स्थिति में सच सरकार का यह कर्तव्य है कि जनताविक्र प्रणाली



के अनुसार निर्वाचित राज्य सरकार का, जिसको राज्य विधान सभा में बहुमत प्राप्त है, बाह्य आक्रमण एवं आन्तरिक अशान्ति से सुरक्षा करे, न कि राजनीति में मतभेदों के कारण राज्य सरकार को गिराने का प्रयत्न करे ।

२—अनुच्छेद ३६५ के अनुसार सभ सरकार के, सविधान के अन्तर्गत दिये गये आदेशों का राज्य सरकार द्वारा पालन न करने के फलस्वरूप यह सकट-कालीन उद्घोषणा की जा सकती है कि राज्य सरकार का शासन तब सविधान के अनुसार नहीं चलाया जा सकता है । अतः राज्य सरकार के लिए केवल विधान सभा में बहुमत होना ही आवश्यक नहीं है, अपितु यह भी आवश्यक है कि सभ सरकार द्वारा सविधान के अन्तर्गत दिये गये आदेशों का पालन भी करे ।

३—ससदात्मक प्रणाली में इस परम्परा को मान्यता प्रदत्त की गई है कि यदि प्रधान मंत्री या मुख्य मंत्री को यह प्रतीत होता है कि व्यवस्थापिका सभा में उसे बहुमत प्राप्त होने के बावजूद भी आम जनता का हित उसकी सरकार के प्रति द्विविधापूर्ण है, तो प्रधानमंत्री या मुख्यमंत्री आम चुनाव के माध्यम से जनता की इच्छा मालूम कर सकता है ।

केरल में ३१ जुलाई १९५६ में, जब राष्ट्रपति शासन लागू किया गया तब सारे देश में इसके औचित्य के सम्बन्ध में विभिन्न प्रकार के तर्क प्रस्तुत किये गये । साधारणतः केरल में राष्ट्रपति शासन लागू करने की तीव्र आलोचना की गई । आलोचकों का कहना था कि केरल में राष्ट्रपति शासन राजनीतिक, न कि संवैधानिक, कारणों से लागू किया गया । डा० एम० पी० शर्मा का कहना है,—“ऐसी परिस्थितियों में आम चुनाव द्वारा जनता को अपील करने के जनतांत्रिक तंत्र को परख कर देखा जा सकता है । इसके पूर्व कि राज्य के संवैधानिक तंत्र को उग्र तरीके द्वारा समाप्त किया जाये, संघीय अधिकारियों का जनता के प्रति यह कर्तव्य है कि उनको, आम चुनाव के दौरान अपने सार्वभौम जनतांत्रिक मतदान के अधिकार द्वारा, स्थिति को सुधारने के लिए अवसर प्रदत्त करें । यदि आम-चुनाव द्वारा भी स्थायी सरकार स्थापित करने में असफलता मिलती है, तो राष्ट्रपति द्वारा सकटकालीन शक्तियों के उपयोग करने का औचित्य अत्याधिक प्रचल हो जायेगा ।”

इसी दृष्टिकोण से डा० एस० सी० डेव का कथन है—“मध्यावधि चुनाव जनता की इच्छा, चुनावों के मध्यकाल में, शांत करने के लिए बैरोमीटर रूपी यंत्र के समान है, और इंग्लैण्ड तथा भारत जैसे देशों में यह सरकार की वृत्ति सुधारने



के लिए, जो इन चुनावों से मतदातागण पर अपने प्रभाव को मालूम कर सकती है, उपयुक्त अवरोध है।”<sup>१</sup>

अनएव किसी राज्य में यह मालूम करने के लिए कि, वास्तव में, अनुच्छेद ३५६ के अनुसार राज्य का संवैधानिक यत्र समाप्त हो चुका है या नहीं, उपर्युक्त तीन मुद्दों के मार्ग दर्शन में ही संघ तथा राज्य के अधिकारियों को अपने कार्य करना चाहिये।

द्वितीय, संविधान के अनुच्छेद ३६० (१) के अन्तर्गत राष्ट्रपति को, वित्त-संबंधी सखट कालीन स्थिति के लिए, यदि वह सतुष्ट हो जाता है कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है जिसमें भारत की वित्तीय स्थिति के स्थायित्व को खतरा है तो वह वित्तीय सखट की उद्घोषणा कर सकता है। इस उद्घोषणा को संसद की स्वीकृति दो महीने में प्राप्त होना आवश्यक है। यदि संसद की स्वीकृति प्राप्त नहीं होती है तो उद्घोषणा समाप्त हो जायेगी। यदि इस दो महीने की अवधि के दौरान लोकसभा भंग हो जाये तो राज्य सभा की स्वीकृति लेनी होगी, और तत्पश्चात् नई लोकसभा के प्रथम अधिवेशन के तीस दिनों के भीतर उसकी स्वीकृति प्राप्त हो जानी चाहिये, अन्यथा उद्घोषणा समाप्त हो जायेगी।

वित्त संबंधी उद्घोषणा के फलस्वरूप संघीय सरकार, राज्य सरकारों को आर्थिक निर्देश दे सकती है, जिनके अनुसार राज्य सरकारों को कतिपय वित्तीय मूल सिद्धान्तों का पालन करना आवश्यक है। इन आर्थिक निर्देशों के अनुसार राज्य सरकारों द्वारा राज्य सेवा के सारे या किसी भी वर्ग के अधिकारियों एवं कर्मचारियों के वेतन या भत्तों में कटौती की जा सकती है। इन निर्देशों के अन्तर्गत राज्य विधान सभाओं द्वारा पारित वित्त विधेयक को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए, सुरक्षित किया जाना आवश्यक है।

इस वित्तीय सखटकालीन स्थिति के दौरान राष्ट्रपति को, संघ सेवाओं में कार्यरत अधिकारियों तथा कर्मचारियों के वेतन तथा भत्तों की कटौती के लिए निर्देश देने का अधिकार है। इन अधिकारियों में सर्वोच्च न्यायालय तथा उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को भी सम्मिलित किया जायेगा। यह स्पष्ट है कि वित्तीय सखट कालीन उद्घोषणा के परिणामस्वरूप, राज्यों की वित्तीय स्वायत्तता नष्ट हो जाती है।

इसलिये कि, मुद्रा या आन्तरिक अशान्ति के समय, सखटकालीन शक्तियाँ कार्य-पालिका को मर्याद द्वारा अधिकृत की जाती हैं। अमरीकी संविधान में लिखित रूप से, किसी भी राजनीति का वर्णन नहीं है। तथापि मुद्रा के समय प्रायः



कांग्रेस ने राष्ट्रपति को सकटकालीन स्थिति का सामना करने के लिए विधि पारित कर, विशेषाधिकार प्रदत्त किये। अतः इन दोनों राष्ट्रों में सकटकालीन शक्तियों, के उपयोग करने के लिए कार्यपालिका को व्यवस्थापिका द्वारा अधिकृत किया जाता है।

इंग्लैण्ड तथा अमरीका में नागरिक के मौलिक अधिकार पर सकटकालीन स्थिति का प्रभाव निम्नलिखित रूप में देखा जा सकता है।

इंग्लैण्ड में संसद ने कार्यपालिका को विभिन्न प्रकार की विधियाँ को पारित कर सदेहास्पद व्यक्तियों को हिरासत में लेने का अधिकार प्रदत्त किया है। उदाहरण के लिए डिफेन्स आफ् रेल्म एक्ट १९१४ (Defence of Realm Act 1914) इमरजन्सी पावर डिफेन्स एक्ट १९३९ (Emergency Power Defence Act 1939) अतः इंग्लैण्ड में नागरिक के मूल अधिकारों के सदर्भ में संसद को ही अंतिम शक्तियाँ प्राप्त हैं। अमरीका के संविधान के अनुच्छेद १ उपबन्ध ९ (२) के अनुसार बन्दी प्रत्यक्षीकरण का अधिकार, सिवाय अन्तरिक विद्रोह या बाह्य आक्रमण की स्थिति में, स्थगित नहीं किया जा सकता है। राष्ट्रीय सुरक्षा का अधिकार कांग्रेस को ही प्रदत्त है, और न्यायालयों को यह निर्धारित करने का अधिकार है कि स्थिति कांग्रेस द्वारा इस अधिकार को उपयोग में लाने के अनुकूल है या नहीं है। अमरीकी संविधान में कोई ऐसा प्रावधान नहीं है, जिससे राष्ट्रपति या कांग्रेस को युद्ध या अशांति की स्थिति में मूल अधिकारों को स्थगित करने का अधिकार प्रदत्त है।

भारत में सकटकालीन उद्घोषणा करने का अधिकार संविधान द्वारा कार्यपालिका को प्रदत्त है। इस सदर्भ में, उद्घोषणा बिना संसद को प्रेषित किये दो माह तक वैध रहेगी जबकि इंग्लैण्ड तथा अमरीका में सकटकालीन स्थिति में व्यवस्थापिका की भूमिका प्रत्यक्ष एवं तत्काल है।

भारत में, अनुच्छेद ३५२ के अन्तर्गत सकटकालीन उद्घोषणा के दौरान राष्ट्रपति अनुच्छेद ३२ में प्रदत्त संवैधानिक उपचारों के अधिकार को अनुच्छेद ३५९ के अन्तर्गत आदेश द्वारा स्थगित कर सकता है। इसी तरह आपत्तिकालीन उद्घोषणा अनुच्छेद १९ द्वारा प्रदत्त नागरिकों की विभिन्न सात स्वतन्त्रताएँ स्थगित हो जाती हैं। संवैधानिक उपचारों के अधिकार को स्थगित करने के आदेश को संविधान के अनुसार राष्ट्रपति यथाशीघ्र संसद के समक्ष रखेगा। इससे यह प्रतीत होता है कि संवैधानिक उपचारों के अधिकार को आपत्तिकालीन स्थिति में स्थगित करने के लिए राष्ट्रपति को जो शक्तियाँ प्रदत्त हैं, वे अन्तिम नहीं हैं। इस प्रकार के आदेश को राष्ट्रपति द्वारा संसद के समक्ष यथाशीघ्र प्रस्तुत करना आवश्यक है। परन्तु यहाँ संविधान की एक झुट्टी दृष्टिगोचर है। संविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपति द्वारा इस प्रकार के आदेश को संसद के समक्ष किसी विशिष्ट अवधि में



रखने के बजाय राष्ट्रपति के निर्णय हेतु छोड़ दिया है कि वह आदेश को 'यथाशीघ्र' ससद के समक्ष रखे ।

इसके परिणाम स्वरूप राष्ट्रपति, यदि उसकी ऐसी इच्छा है तो ससद को इस मामले से अवगत करने के अवसर को टालने के लिए प्रयत्न कर सकता है ।

संक्षेप में, संविधान के अन्तर्गत प्रदत्त राष्ट्रपति की विभिन्न शक्तियों के उपर्युक्त अध्ययन के आधार पर कुछ ऐसी समावनाएँ दृष्टिगोचर होती हैं जिनके दुरुपयोग से संधीय कार्यपालिका निरकुश बनने का प्रयत्न कर सकती है । ये परिस्थितियाँ निम्नलिखित हैं —

१—सकटकालीन धोपणा बिना ससद को प्रेरित किये दो माह तक बंध रहेगी । ससद को दो माह तक सकटकालीन उद्घोषणा के सम्बन्ध में कार्यवाही करने से अलग रखा जा सकता है ।

२—अनुच्छेद १६ के अनुसार सात स्वतन्त्रताएँ सकटकालीन उद्घोषणा के पलस्वरूप स्थगित हो जायेंगी । राष्ट्रपति नागरिकों के सर्वान्विक उपचारों के अधिकार को भी, आदेश द्वारा स्थगित कर सकता है ।

३—राज्यों के सर्वान्विक तन्त्र के संबंध में राष्ट्रपति की सकटकालीन शक्ति का अनुच्छेद ३५६ के अन्तर्गत दुरुपयोग ऐसी स्थिति में भी संभव है, जबकि राज्य सरकार को स्पष्ट बहुमत प्राप्त है । केरल में १९५६ में राष्ट्रपति द्वारा सकटकालीन उद्घोषणा लागू करने के समय श्री नम्बूद्रीपाद को केरल विधान सभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त था ।

इन त्रुटियों का निवारण स्वस्थ परम्परा, शक्तिशाली जनमत, तथा ससद में सुदृढ़ विरोधी दल (दलो) द्वारा किया जा सकता है । डा० पायली का कथन है, 'यह स्वाभाविक है कि सकटकालीन दशा में कार्यपालिका अनिग्रहिनी हो जाती है । सरकार की यह प्रवृत्ति संधात्मक या एकात्मक प्रणाली में समस्त सत्कार में पाई जाती है । ससदात्मक प्रणाली जिन देशों में है, उनके अनुभव इस बात के द्योतक हैं कि ससद सतर्क है और विरोधी दलों के सदस्यों के माध्यम से कार्यपालिका को उसके कार्यों के प्रति उत्तरदायी रहने के लिए बाध्य करती है । जब कार्यपालिका अपनी सीमाओं से बाहर जाने का प्रयत्न करती है तब ससद उस पर प्रतिबन्ध लगाती है । सकटकालीन स्थिति से संबंधित प्रावधान ससद की भूमिका का अन्त नहीं कर देते हैं । ससद को सर्वदा कार्यपालिका को सचेत करने का अधिकार है, यदि ससद को यह विदित होता है कि कार्यपालिका ने सीमा के बाहर जाकर अपनी शक्तियों की सकटकालीन विधियों को कार्यान्वित करने के प्रावधानों



का प्रयोग किया है तो वे (संसद) मंत्री मण्डल को पदच्युत तब कर सकते हैं और उसके स्थान पर दूसरे मंत्री मण्डल को रख सकते हैं।”<sup>१</sup>

### भारतीय मंत्री परिषद और प्रधान मंत्री

भारत में संसदात्मक प्रणाली के अन्तर्गत संघीय कार्यपालिका का दूसरा हिस्सा मंत्री मण्डल है, जिसका अध्यक्ष प्रधान मंत्री है। भारतीय मंत्री मण्डल की उत्पत्ति संविधान के बलिपय विशिष्ट प्रावधानों पर आधारित हैं। इंग्लैंड में, मंत्री मण्डल का उद्भव एक समस्त कार्यप्रणाली अलिखित परम्पराओं पर आधारित है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद ७४-७८ में मंत्री मण्डल के संगठन कायों तथा मूल दायित्वों का उल्लेख मिलता है। अनुच्छेद ७४ के अनुसार प्रधान मंत्री की अग्रगण्यता में एक मंत्री मण्डल होगा, जो राष्ट्रपति को उसके कार्यों के लिए सलाह तथा सहायता देगा।

अनुच्छेद ७५ (१) में वर्णित है कि राष्ट्रपति प्रधान मंत्री की नियुक्ति करता है। अन्य मंत्रियों की नियुक्ति प्रधान मंत्री की सलाह के अनुसार राष्ट्रपति करेगा। इस अनुच्छेद के उपबन्ध २ के अनुसार मंत्रियों का कार्यकाल राष्ट्रपति की इच्छापर्यन्त रहेगा। इस संदर्भ में भारतीय संविधान के अन्तर्गत सिद्धान्त एवं व्यवहार में मूल अन्तर पाया जाता है। संसदात्मक पद्धति के अनुसार राष्ट्रपति केवल उसी व्यक्ति को प्रधान मंत्री के पद पर नियुक्त कर सकते हैं, जिसको संसद के निचले सदन में बहुमत प्राप्त है। संविधान के अनुच्छेद ७५ (३) के अनुसार मंत्रीमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व संसद के निचले सदन के प्रति है। सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को संविधान द्वारा मान्यता प्रदत्त करने के कारण राष्ट्रपति के पास इससे सिवाय कोई विकल्प नहीं रह जाता है कि उसी व्यक्ति को प्रधान मंत्री के पद पर नियुक्त किया जाय, जिसको संसद के निचले सदन (लोकसभा) में बहुमत प्राप्त है, अन्यथा, किसी अन्य व्यक्ति को प्रधान मंत्री नियुक्त करने से राष्ट्रपति द्वारा सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का अवश्य उल्लंघन होगा और राष्ट्रपति पर संविधान के उल्लंघन करने के कारण महामिथयोग लगाया जा सकता है। अतएव, राष्ट्रपति को प्रधान मंत्री नियुक्त करने का अधिकार तो है, किन्तु इस अधिकार का उपयोग संसदात्मक पद्धति के द्वारा निर्धारित सीमाओं के अन्दर ही किया जाना चाहिये। इसी प्रकार संविधान के अनुसार मंत्रियों का कार्यकाल राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर है किन्तु जब तक मंत्री परिषद को लोकसभा में बहुमत है, राष्ट्रपति उनको सर्वेधानिक रूप से पदच्युत नहीं कर सकेगा।



तथापि कतिपय परिस्थितियों में राष्ट्रपति को प्रधान मंत्री की नियुक्ति के लिए अपनी स्वेच्छा को उपरोक्त में खाने का अवसर मिल सकता है । सर्वप्रथम, यदि लोकमता में किसी एक राजनीतिक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो, राष्ट्रपति उन व्यक्ति को प्रधान मंत्री के पद को ग्रहण करने के लिए आमंत्रित कर सकता है, जिसको बहुमत पर आधारित एक संयुक्त मंत्रिमण्डल निर्माण करने की क्षमता प्राप्त हो गई है, परन्तु यहाँ राष्ट्रपति की स्वेच्छा सीमित है, क्योंकि संयुक्त मंत्रिमण्डल का निर्माण विभिन्न राजनीतिक दलों की इच्छा पर है, न की राष्ट्रपति की स्वेच्छा पर निर्भर करता है ।

यदि लोकमता में बहुमत दल का नेता बनना तत्काल पक्ष दे देता है और यदि दल में नेतृत्व के लिए संघर्ष है, या दल के नेतृत्व के स्तर में किसी एक व्यक्ति का नाम निश्चित नहीं किया जा सकता हो, तो ऐसी स्थिति में राष्ट्रपति अपने विवेक का उपयोग कर सकते हैं । भारतीयों ने उल्लेखित दोनों प्रकार की परिस्थितियों अपनी तक लगान नहीं दूँगे हैं ।

मंत्रियों की नियुक्ति तथा मंत्री परिषद के गठन के लिए भी अनुसूचित यह है कि राष्ट्रपति प्रधान मंत्री के परामर्शों का पालन करने के लिए बाध्य है । इन मुद्दों के संबंध में संसद जिस एक कानूनी प्रावधान यह है कि संसदीय शक्तियाँ राष्ट्रपति में निहित हैं, परन्तु राजनीतिक एवं व्यावहारिक रूप यह है कि यदि प्रधान-मंत्री को लोकमता में बहुमत प्राप्त है, तो वे शक्तिशाली वास्तव में प्रधान मंत्री के ही हैं ।

मंत्रियों के संबंध में मंत्रिमंडल के कतिपय अनुच्छेद और हैं, जिनको ध्यान में रखना आवश्यक है । अनुच्छेद ७१ (४) के अनुसार मंत्री का पद ग्रहण करने के पूर्व राष्ट्रपति द्वारा उसे अपने पद के कार्यों को निष्ठापूर्वक एवं सार्वभौमता से करने की शपथ दिलाई जानी । इसी अनुच्छेद के उपबन्ध (१) के अनुसार यदि कोई मंत्री ६ माह तक लगातार मन्त्र के किसी भी सदन का सदस्य नहीं रहता है, तो उसे पदभ्रष्ट किया जा सकता है । अन्य में अनुच्छेद ७१ (६) के अनुसार मंत्रियों के बैठक तथा अपने समानानुसार संसद से विनिर्वाचित विधेयों और और जब तक संसद उन्हें निर्वाचित न करे, इनको संविधान की दृष्टि से अनुसूची में सम्मिलित रूप से दिया जाएगा ।

उल्लेखित नदनों ने इस बात का संकेत दिया जा चुका है कि भारतीय मंत्री-परिषद् की कार्य प्रणाली का मूल सिद्धान्त—सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त है । इन सिद्धान्त के अनुसार मंत्री-परिषद् लोकमता के समक्ष अपने समस्त कार्यों के लिए सामूहिक रूप से उत्तरदायी है । मंत्रिमंडल निर्माताओं ने इस सिद्धान्त का स्पष्ट रूप अनुच्छेद ७१ (३) में व्यक्त करते हुए इसे भारतीय संसदीय पद्धति की



आधार जिला माना है। प्रो० श्रीनिवासन का कहना है—“परम्परानुसार सरकार के प्रसंग में जिसकी स्थापना संविधान द्वारा की गई है, राष्ट्रपति की इच्छा को संसद तथा मतदातागण की इच्छा—के अनुसार उपयोग में लाना होगा।”

### संघीय मंत्री परिषद का संगठन : मंत्रीमण्डल एवं मंत्री परिषद (केबिनेट व मिनिस्ट्री)

इंग्लैंड में मंत्रीमण्डल तथा मंत्री परिषद में अन्तर है। मंत्री परिषद एक बृहत् संस्था है जिसमें लगभग १०० सदस्य होते हैं। इसमें मंत्रीमण्डल के सदस्य, अन्यमंत्री, संसदीय सचिव एवं अवर सचिव सम्मिलित हैं। भारत में भी मंत्रीमण्डल तथा मंत्री परिषद में अन्तर है। भारतीय मंत्री-परिषद में भी समस्त मंत्री गण तथा संसदीय सचिव होते हैं, जबकि मंत्रीमण्डल में केवल कैबिनेट स्तर के मंत्री ही होते हैं। भारतीय मंत्री परिषद में चार प्रकार के स्तरों के मंत्रियों को मान्यता दी गई है।

सर्वप्रथम, कैबिनेट स्तर के मंत्री हैं, जो महत्वपूर्ण मंत्रालयों के अध्यक्ष हैं। इन कैबिनेट स्तर के मंत्रियों द्वारा मंत्रीमण्डल (कैबिनेट) का निर्माण होता है। ये मंत्रीमण्डल की बैठकों में सम्मिलित होते हैं। इनको २,२५० रुपये प्रतिमाह वेतन और ५०० रुपये प्रतिमाह भत्ता मिलता है। इनके साथ, इनको अन्य सुविधाएँ उपलब्ध हैं।

द्वितीय, वृत्तिपय राज्य-स्तर के मंत्री हैं, जो किसी न किसी विभाग या उप-विभाग के लिए उत्तरदायी हैं। परन्तु इनका स्तर कैबिनेट स्तर के मंत्रियों से निम्न है। सामान्यतः ये मंत्रीमण्डल की बैठकों में सम्मिलित नहीं होते हैं, जब तक कि उनको विशेष आमंत्रण न दिया गया हो। ये संसद के प्रति उत्तरदायी हैं। इनको कैबिनेट स्तर के मंत्रियों के सदृश २,२५० रुपये प्रतिमाह वेतन मिलता है; परन्तु इनको कोई भत्ता प्राप्त नहीं है।

तृतीय, वृत्तिपय मंत्री उपमंत्री-स्तर के होते हैं। इनका कार्य मंत्रालय के कार्यों में सहयोग या सहायता पहुँचाना होता है। इनको प्रतिमाह १,७५० रुपये वेतन मिलता है।

चतुर्थ, उपमंत्रियों से नीचे संसदीय सचिव होते हैं। उपमंत्री एवं संसदीय सचिव किसी विभाग के अध्यक्ष नहीं होते हैं किन्तु इनका कार्य मंत्रियों को, जिनके वे सचिव हैं, प्रशासकीय एवं संसदीय कार्यों में सहायता पहुँचाना है। ये मंत्रीमण्डल की बैठकों में सम्मिलित नहीं होते हैं।



विभिन्न स्तरों के मंत्रियों के वेतन तथा भत्तों का निर्धारण ससद द्वारा पारित मंत्रियों के वेतन एवं भत्तों का अधिनियम १९५२ (सेलेरीज) एण्ड ग्राजुअन्सेज आफ् मिनिस्टरस् एक्ट १९५२) द्वारा किया गया है।

मन्त्री परिषद अपने अस्तित्व को लोक सभा के बहुमत समर्थन पर ही बनाये रख सकती है, और इस तरह अपने कार्यों तथा नीतियों के लिए लोकसभा के प्रति ब्रह्मविक कार्यपालिका होने के नाते सामूहिक रूप से उत्तरदायी रहेगी।

मन्त्री परिषद की ब्रह्मविक कार्यपालिका के रूप में सर्वव्यापक स्थिति इस बात से और दृढ़ हो जाती है कि इसके सदस्य ससद सदस्य भी होंगे और प्रत्यक्ष रूप से लोक सभा के प्रति उत्तरदायी होंगे। यह देखा जा चुका है, कि प्रधान मन्त्री तथा अन्य मंत्रियों की नियुक्त राष्ट्रपति करता है, परन्तु इन अधिकारों का उपयोग राष्ट्रपति स्वेच्छापूर्वक नहीं कर सकता है। सरकार के कार्यों तथा नीतियों के लिए, प्रत्यक्ष एवं प्राथमिक उत्तरदायित्व मन्त्री परिषद का है। अतः मन्त्री परिषद के कार्यों एवं शक्तियों का अध्ययन इसी प्रसंग में करना बाध्यनीय ही नहीं, अपितु आवश्यक भी है। इस दृष्टिकोण से भारतीय मन्त्री परिषद तथा ब्रिटिश मन्त्री मण्डल में कोई अन्तर नहीं है।

इंग्लैण्ड में, १९१८ में हालडेन समिति (ब्रिटिश सरकार के तन पर नियुक्त समिति) ने अपना प्रतिवेदन ब्रिटिश सरकार को प्रस्तुत किया, जिसमें ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के कार्यों एवं शक्तियों का विश्लेषण किया गया है। यह कहने में कोई अनिश्चय नहीं होगी कि भारतीय संविधान के अन्तर्गत मन्त्रीय मन्त्री परिषद के कार्य तथा शक्तियाँ, ब्रिटिश मन्त्रीमण्डल के हालडेन समिति द्वारा उल्लेखित कार्यों तथा शक्तियों के सदृश हैं। ये निम्नलिखित हैं —

(क) राष्ट्रीय नीतियों का अन्तिम रूप निर्धारण करना, जिसके पश्चात् ससद के समक्ष इन्हें रखा जा सके। ससदात्मक पद्धति में इस विषय के सबब में कोई दो मत नहीं हो सकते, कि किसी राष्ट्रीय विषय के सबब में, राष्ट्रीय प्रगति तथा सुरक्षा के दृष्टिकोण से नीति के निर्धारण का उत्तरदायित्व मन्त्री परिषद का ही होता है। सामारणतया, किसी राष्ट्रीय उद्देश्य की उपलब्धि के लिए मन्त्री मण्डल द्वारा नीति का निर्माण होता है, तत्पश्चात् ससद की स्वीकृति के लिए उक्त नीति का निर्माण होता है, तत्पश्चात् ससद की स्वीकृति के लिए, उक्त नीति को उसके समक्ष रखा जाना चाहिये, विशेष कर जब उक्त नीति को कार्यान्वित करने के लिए ससद द्वारा विधि निर्माण करना आवश्यक है। उदाहरण के लिए, जब राज्य के पुनर्गठन आयोग द्वारा प्रस्तुत सुझावों का संघीय मन्त्री परिषद ने एक नीति के रूप में स्वीकृत कर लिया कि भारतीय संघ के राज्यों का पुनर्गठन एक नये आधार पर हो, तो इस नीति को कार्यान्वित करने के लिए राज्य पुनर्गठन विधेयक ससद के समक्ष रखा गया जिसके फलस्वरूप १९५६ में ससद द्वारा राज्य पुनर्गठन कानून



निमित्त किया गया। और इसी कानून के आधार पर राज्यों का एक नये आधार पर पुनर्गठन किया गया। अतः प्रशासन को सही रूप से चलाने के लिए विधि-निर्माण करने की आवश्यकता होती है। मंत्री-परिषद सरकार के क्षेत्र में वह कड़ी है जो प्रशासन को तथा सदन को जोड़ती है, अतः राष्ट्रीय नीति निर्माण को विधि द्वारा लागू करवाने में मंत्री परिषद कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका में सहयोग और समन्वय स्थापित करती है। इस दृष्टिकोण से मंत्री परिषद नया समद एक दूसरे पर क्रियात्मक एवं प्रक्रियामय प्रभाव डालते हैं। मंत्री-परिषद समद में प्राप्त बहुमत के आधार पर समद को कार्यवाही को निवारित उद्देश्य की दिशा में राष्ट्रीय नीति को स्वीकृत कराने के लिए प्रयत्न करती है समद जनता की प्रतिनिधि मन्त्र्या हान के नाते, मंत्री-परिषद के कार्यों एवं नीतियों पर आवश्यक नियन्त्रण रखती है। इस तरह मंत्री परिषद एक समद के सदस्यों का जनतांत्रिक सन्तुलन, परस्पर अवरोधों के आधार पर स्थापित किया जाता है। ससदात्मक पद्धति में इन अवरोधों का द्वैध रूप स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है।

समद के अधिवेशनों के दौरान साधारणतया प्रतिदिन, प्रश्न, व्यंग्य प्रश्न आदि रखकर कार्यपालिका (मंत्री परिषद) पर प्रतिदिन का अवरोध लगाया जा सकता है।

संसदीय प्रणाली में कार्यपालिका पर झूल अवरोध या मामूली अवरोध मतदानागण द्वारा सामान्यतः प्रत्येक पाँच वर्षों के पश्चात्, आम चुनावों के समय उपयोग में लाया जा सकता है, जब मतदानागणों को सरकार के कार्यों एवं नीतियों का परीक्षण करने का परोक्ष अधिकार प्राप्त होता है। यदि मतदानागण अपने दायित्वों के प्रति सजग हैं, तो सरकार पर जनतांत्रिक व्यवस्था में इसमें अधिक महत्वपूर्ण जनतांत्रिक अवरोध प्राप्त होना कठिन होगा। आम चुनाव के समय मतदानागण न केवल समद के प्रतिनिधियों का निर्वाचन करते हैं, परन्तु पिछली मंत्री परिषद (सरकार) के कार्यों तथा नीतियों का मूल्यांकन करते हुए यह निर्धारित करते हैं कि पिछली मंत्री परिषद को पुनः सत्ता की बागडोर सौंपी जाये या नहीं।

(ख) भारतीय ससदात्मक पद्धति में मंत्री-परिषद का एक महत्वपूर्ण कार्य सरकार एवं प्रशासन पर प्रभावशाली नियन्त्रण रखना है, जिसमें मंत्री परिषद द्वारा लिखित और सदन द्वारा स्वीकृत नीतियों का सही सतर्क होकर प्रत्येक मंत्री, यदि वह एक विभागाध्यक्ष है तो विभाग के कार्यों के लिए व्यक्तित्व रूप से उत्तरदायी होगा। प्रत्येक मंत्री, पर वास्तव में अपने विभाग सम्बन्धी उन नीतियों को कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व है, जिनका सम्पूर्ण मंत्री परिषद का समर्थन प्राप्त हो गया है। वस्तुतः मंत्री परिषद का सरकार एवं प्रशासन के सारे क्षेत्र में सार्वभौम एवं विस्तृत नियन्त्रण रहता है। नि सदेह अपने शक्तियों एवं अधिकारों



का उपयोग प्रत्येक मंत्री सम्पूर्ण मंत्री परिषद के निर्देशन में ही करेगा। किसी भी मंत्री द्वारा इस सिद्धान्त के उल्लंघन के परिणाम स्वरूप संसदीय पद्धति के आधार-भूत दलीय प्रणाली के कठोर अनुशासन के सिद्धान्त पर आघात पहुँच सकता है और उससे संबंधित मंत्री को अपने पद पर से स्वीका देने के लिए बाध्य किया जा सकता है।

(ग) मंत्री परिषद का तृतीय कार्य प्रशासन के विभिन्न विभागों की क्रियाओं में समन्वय स्थापित करते हुए, इन क्रियाओं की सीमाओं का निर्धारण करना है। मंत्री परिषद की यह भूमिका, उसको वास्तविक राष्ट्रीय कार्यपालिका होने के नाते प्राप्त है। यह सत्य है कि प्रशासन के विभिन्न विभाग पृथक् इकाइयों के रूप में रहकर कार्य नहीं कर सकते हैं, न ही इनको प्रशासन की पृथक् या स्वतंत्र इकाई माना जा सकता है। अनिवार्यतः सरकार के विभिन्न विभागों में पारस्परिक सहयोग होना आवश्यक है, अन्यथा प्रशासन के बिखरने का डर हो सकता है। प्रशासन एक सम्पूर्ण इकाई है, और इसकी सफलता का दायित्व विभिन्न विभागों के पारस्परिक सहयोग एवं समन्वय स्थापित करने की क्षमता पर निर्भर करता है। यदि कतिपय परिस्थितियों में दो या दो से अधिक विभागों के असहयोग के कारण राष्ट्रीय हित को हानि पहुँचने की संभावना होती है तो सम्पूर्ण मंत्री परिषद की बैठक में संबंधित विभागों के मतभेदों को दूर किया जा सकता है। इसलिए साधारणतया प्रशासन के निरीक्षण, निर्देशन, एवं नियन्त्रण के कार्य मंत्री परिषद में ही निहित हैं।

उपर्युक्त तीन प्रकार के कार्यों के अतिरिक्त मंत्री परिषद के एक अन्य कार्य पर प्रकाश डालना उचित होगा।

(घ) राष्ट्र की वित्तीय व्यवस्था को सही रूप से संचालित करने का उत्तरदायित्व मंत्री परिषद का है। अतः मंत्री-परिषद, विशेषकर वित्त मंत्री का नियन्त्रण, राष्ट्र की वित्त व्यवस्था पर होना न केवल स्वाभाविक है, परन्तु आवश्यक भी है। वित्त मंत्री प्रति वर्ष वार्षिक बजट तैयार करता है, जिसमें वित्तीय वर्ष के आय-व्यय का विवरण होता है। जब बजट संसद के समक्ष उपस्थित है, तब मंत्री परिषद उसमें परिवर्तन करने की मांग कर सकती है। बजट पारित होने के पश्चात् इसका क्रियान्वयन एवं समस्त वित्त व्यवस्था का संचालन मंत्री मण्डल करता है। अतः वित्त का नियन्त्रण मंत्री मण्डल होता है।

### मंत्रियों के विभिन्न प्रकार के उत्तरदायित्व

संसदात्मक पद्धति का मूल आधार मंत्रियों के उत्तरदायित्व का सिद्धान्त है। वास्तव में मंत्रियों के उत्तरदायित्व का सिद्धान्त उस जनतांत्रिक मंत्र के सदृश है, जो एक ओर तो संसद तथा मंत्री मण्डल में और दूसरी ओर राष्ट्रपति तथा मंत्री



परिपद में संसदात्मक प्रणाली के अनुकूल आवश्यक संतुलन स्थापित करता है। यह स्पष्ट है कि संसदात्मक पद्धति में कोई संवैधानिक अवरोध इतना प्रभावशाली एवं व्यापक नहीं है, जितना कि मंत्रियों का उत्तरदायित्व का सिद्धान्त है क्योंकि एक जर्जर के रूप में इस सिद्धान्त द्वारा, संसदीय जनतान्त्रिक प्रणाली के चार स्तम्भों-राष्ट्राध्यक्ष, मंत्री परिपद, संसद एवं मतदातागण को पारस्परिक जनतान्त्रिक सम्बन्धों से जोड़ा जाता है। संसदात्मक पद्धति में मंत्रियों के निम्नलिखित चार विभिन्न प्रकार के उत्तरदायित्व हैं।

### तकनीकी या औपचारिक उत्तरदायित्व

औपचारिक रूप से, संसदात्मक पद्धति में प्रत्येक मंत्री का उत्तरदायित्व राष्ट्राध्यक्ष के प्रति होता है। ब्रिटिश संसदात्मक प्रणाली में सम्राट के अधिकारों पर प्रकाश डालते हुए, वाल्टर बेजहाट ने कहा था कि सम्राट के सरकार के संबंध में केवल तीन प्रकार के अधिकार हैं, (क) परामर्श देने का अधिकार, (ख) प्रोत्साहित करने का अधिकार, और (ग) चेतावनी देने का अधिकार।

सरकार के संबंध में ब्रिटिश सम्राट के कोई निर्देशक कार्य नहीं है, परन्तु इसके बावजूद भी, मंत्रियों का उत्तरदायित्व औपचारिक रूप से सम्राट के प्रति होता है। ब्रिटिश सरकार को ब्रिटिश सम्राट साम्राज्ञी की सरकार कहते हैं। ब्रिटिश सरकार (मंत्री परिपद) अपने पद पर सम्राट या साम्राज्ञी के प्रसाद-पर्यन्त रहते हैं। इसी तरह भारत के संविधान के अनुच्छेद ७५ (२) के अनुसार मंत्री अपने पद पर राष्ट्रपति के प्रसाद-पर्यन्त तब ही रहेंगे। परन्तु संसदात्मक प्रणाली में, सरकार तथा शासन के क्षेत्रों में राष्ट्राध्यक्ष की प्रसन्नता से तात्पर्य है, संसद की इच्छा। अनएव मंत्रियों का उत्तरदायित्व राष्ट्राध्यक्ष के प्रति केवल औपचारिक ही है। औपचारिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का अप्रत्यक्ष रूप से प्रतिबिम्ब भारतीय संविधान के अनुच्छेद ७८ (अ) के अनुसार प्रधान मंत्री का यह कर्तव्य होगा कि राष्ट्रपति को मंत्री-परिपद के सारे निर्णयों, जो सभ के मामलों के प्रशासन एवं विधि-निर्माण प्रस्तावों के संबंध में हैं, अवगत कराये यदि राष्ट्रपति ऐसा चाहता है। इसी अनुच्छेद के उपबन्ध (ब) के अनुसार, यदि राष्ट्रपति यह चाहता है, तो प्रधान मंत्री का यह कर्तव्य होगा कि राष्ट्रपति को सभ मामलों के प्रशासन एवं विधि संबंधी प्रस्तावों पर सूचना दें। इसी अनुच्छेद के उपबन्ध (स) के अनुसार, यदि राष्ट्रपति यह चाहता है तो प्रधान मंत्री का यह कर्तव्य होगा कि किसी ऐसे मामले को, जिस पर एक मंत्री ने निर्णय ले लिया है, परन्तु जिस पर मंत्री परिपद ने विचार विमर्श नहीं किया है, मंत्री परिपद के विचारार्थ रखे। निःसंदेह, अनुच्छेद ७८ उपबन्ध (अ) (ब) एवं (स) में संसदात्मक पद्धति की कतिपय मूल परम्पराओं को समावेशित किया गया है, जिनके माध्यम से, ब्रिटिश सम्राट के सदृश भारतीय



राष्ट्रपति का सरकार के सबब में परामर्श देने, प्रोत्साहित करने तथा चेतावनी देने के अधिकार प्राप्त होते हैं। इन अधिकारों के आधार पर राष्ट्रपति सरकार के परामर्शदाता, भिन्न, आलोचक एवं दार्शनिक के रूप में अपनी भूमिका निभा सकता है।

## व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का सिद्धान्त

इंग्लैण्ड के संसदात्मक प्रणाली में, मंत्रियों के व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के सिद्धान्त की उत्पत्ति मंत्री मण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के पूर्व हुई है। प्रो० डायरी के अनुसार व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के दो अर्थ हैं। प्रथम अर्थ यह है कि कानून की दृष्टि से सम्राट के कार्यों के लिए उत्तरदायी होना, जिससे यह तात्पर्य है कि सम्राट द्वारा कार्यपालिका से संबंधित किये गये कार्यों के लिए सम्राट के हस्ताक्षर के साथ किसी मंत्री के हस्ताक्षर का होना आवश्यक है।

द्वितीय अर्थ यह है कि राजनीतिक दृष्टिकोण से मंत्री का उत्तरदायित्व ब्रिटिश संसद के निचले सदन, कामन्स सभा, के प्रति है। फलस्वरूप यदि कामन्स सभा किसी मंत्री के प्रति अविश्वास व्यक्त करे तो मंत्री अपने पद से स्तीफा देगा।

भारत के संविधान में, मंत्रियों के व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के लिए कोई आधार-भूत लिखित प्रावधान नहीं है। भारत के अर्द्ध विकसित देश होने के नाते यह उचित होना, यदि संविधान के निर्माता इस विषय पर संविधान में विशिष्ट रूप से प्रावधान रखत। व्यक्तिगत रूप से मंत्रियों पर यह एक महत्वपूर्ण संवैधानिक अवरोध होना। चूंकि इस विषय पर संविधान में लिखित प्रावधान नहीं है, इस कारण यह उचित होगा कि इस विषय के सम्बन्ध में एक स्वस्थ परम्परा विकसित हो। परन्तु भारत की राजनीतिक प्रणाली में पिछले कुछ वर्षों में, अनियमित उदाहरणों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि इस विषय पर अत्यन्त ही कम विचार किया गया है। यह सत्य है कि आधुनिक समय में, सरकार की क्रियाश्रुति की जटिलता एवं व्यापकता के कारण प्रत्येक मंत्री के निर्णय के लिए अन्तर्विभागीय, विचार-विमर्श आवश्यक है। इस दृष्टि से मंत्री के व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के प्रश्न की इस आधार पर जाँचना चाहिये कि किस सीमा तक मंत्री स्वयं दोषी है। यदि मंत्री का व्यक्तिगत दोष संसद में स्पष्ट हो जाता है तो उसे स्तीफा देने में कोई संकोच नहीं होना चाहिये। इंग्लैण्ड में पिछले कुछ वर्षों में व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के आधार पर मंत्रियों ने व्यक्तिगत भूल, जैसे वजट प्रस्तुत होने के पूर्व वजट सवधी बनाने की प्रवृत्ति करना, व्यक्तिगत अध्याचार या सरकार की खुरी आलोचना के कारण स्तीफे दिये। सर सेम्युल होवरने, १९३५ के होवरने-लवेल समझौते में भूल होने के कारण अपना पद त्याग दिया, क्योंकि वे उस समय विदेश मंत्री थे



और उन्होंने फ्रान्स के प्रधान मंत्री लवाल के साथ इटली-इथापिया के युद्ध के दौरान, यह गोपनीय समझौता किया कि युद्ध का अन्त करने के लिए आधा इथापिया इटली को दे दिया जाय ।

श्री हयु डार्टन न जो वित्त मंत्री थे, बजट प्रस्तुत करने के पूर्व, १९४६ में बजट संबंधी कुछ बातों के प्रकट हो जाने के कारण अपना स्तीफा दिया । इसी तरह युद्ध मंत्री जान प्राफ्यमा का, कीलर काण्ड के प्रसंग में १९६३ में अपना स्तीफा देना पड़ा ।

भारत में भी, व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के दृष्टिकोण से कतिपय मंत्रियों ने अपना पद स्वयं त्यागकर राजनीतिक नैतिकता, एवं परिपक्वता का परिचय दिया । श्री लालबहादुर शास्त्री ने एक रेल दुर्घटना होने के तुरन्त बाद रेल मंत्री से त्याग पत्र दे दिया । श्री चागला ने, सरकार की भाषा संबंधी नीति पर मतभेद होने से, शिक्षा मंत्री का पद त्याग दिया । भारतीय मंत्रियों द्वारा व्यक्तिगत भूल के कारण अपना पद त्याग करने के मामले ब्रिटिश परम्परा की तुलना में अपवाद हैं, न कि परम्परागत व्यवहार के छातन हैं । कई मामलों में मंत्री भूल प्रकट होने पर भी अपने पद पर बिना सकोच के दृढ़ बने रहे । डा० के० बी० राव का कथन है—‘वे ६ ई व्यक्तिगत भूलों, जिनके परिणाम स्वरूप इंग्लैंड में निश्चय ही मंत्रियों ने व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के आधार पर त्याग पत्र दिए, भारत में देना दी जाती है, जब प्रधान मंत्री (मंसूफ मं) खड़े होकर घोषणा करता है कि वह सारी जिम्मेदारी अपने कंधों पर लेता है । जिसका तात्पर्य यह होता है कि प्रधान मंत्री के व्यक्तिगत प्रतिष्ठा तथा उसके बहुमत दल की शक्ति का पूर्ण उपयोग उस विषय पर आगे विचार विमर्श को रोकने के लिए किया जायेगा । हम यह महसूस करते हैं कि संविधान निर्माताओं ने फ्रान्स के चौथे गणतन्त्र के सदृश, यदि संविधान में व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को समावेशित किया होता, तो यह उपयुक्त होता ।’<sup>१</sup>

### पारस्परिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त

मंत्री परिषद एक इकाई होती है अतः, मंत्रियों में पारस्परिक एकता तथा सहज अनुबन्ध है । वास्तव में मंत्री-परिषद का अस्तित्व तब ही बना रह सकता है, जब मंत्री गण पारस्परिक संबंधों के इस सिद्धान्त के अनुकूल अपना आचरण रखें कि या तो हम सब साथ-साथ ही ठहरेंगे या सब साथ ही डूब जायेंगे । मंत्री-परिषद के सदस्यों में एकता और सहयोग ही उसकी दृढ़ता तथा स्थायित्व का



आधार है। सम्पूर्ण मंत्री-परिषद को एक संयुक्त मोर्चे के रूप में कार्य करना आवश्यक है, अन्यथा पारस्परिक फूट होने से मंत्री-परिषद टूट सकती है। पारस्परिक उत्तरदायित्व की भावना से मंत्री-परिषद के आन्तरिक संगठन में एक रूपता एवं एकता स्थापित होती है, जो राजनीतिक मंच पर विरोधी दलों के सामना करने के लिए अति-आवश्यक है।

### सामूहिक उत्तरदायित्व

मंत्री-परिषद के सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त से यह अभिप्राय है कि ससदात्मक पद्धति में मंत्री-परिषद एक इकाई के रूप में अपने कार्यों तथा नीतियों के लिए प्रत्यक्ष रूप से सदन के निचले सदन लोकसभा और अप्रत्यक्ष या अतिम रूप से मतदातागण के प्रति उत्तरदायी है। मंत्री-परिषद के सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के आधार पर ही सदन में, मंत्री-परिषद के कार्यों का लेखा-जोखा लिया जाता है, जो सत्ताह्व दल पर एक महत्वपूर्ण जनतांत्रिक अवरोध है। इसी प्रकार, सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के आधार पर प्रति पाँचवें वर्ष (या इससे पूर्व) आम चुनाव के दौरान, मतदातागण को भी मंत्री परिषद (सरकार) के कार्यों का लेखा जोखा लेने का अवसर प्राप्त होता है। यह ससदात्मक पद्धति में कार्यपालिका पर सामयिक अवरोध के सदृश है। पूर्व में, भारत के संविधान में अनुच्छेद ७५ (३) के अन्तर्गत मंत्री-परिषद के सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का उल्लेख किया गया है। ब्रिटिश संविधान में इस सिद्धान्त को एक सर्वधानिक परम्परा के रूप में मान्यता दी गई है। संक्षेप में, इस सिद्धान्त से यह तात्पर्य है कि मंत्री परिषद के स्थायित्व के लिए उसे लोक सभा का विश्वास प्राप्त रहना आवश्यक है और मंत्री परिषद के प्रति लोक सभा के विश्वास की अभिव्यक्ति बहुमत द्वारा उस सदन में होती है।

यहाँ यह ज्ञात करना उपर्युक्त होगा कि किन साधनों द्वारा सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को लागू किया जाता है। डा० अम्बेदेकर ने इस सदन में संविधान सभा में कहा था—'केवल प्रधान मंत्री के अनुमोदन के माध्यम से ही सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को कार्यान्वित किया जा सकता है। मेरे विचार में, सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को दो सिद्धान्तों के लागू करने से ही कार्यान्वित किया जा सकता है। एक तो यह कि किसी भी व्यक्ति को, बिना प्रधान मंत्री की सलाह के मंत्री-परिषद पर मनोनीत न किया जाये। दूसरा सिद्धान्त यह कि किसी भी व्यक्ति को मंत्री-परिषद के सदस्य के रूप में न रखा जाये, यदि प्रधान मंत्री कहता है कि उसे पदच्युत कर देना चाहिये। उन परिस्थितियों में ही जब मंत्री-परिषद के सदस्यों को उनकी नियुक्ति तथा उन्हें



पदभ्युक्त करने के दोनो मामलों में प्रधान मंत्री को नियन्त्रण भ रखा गया है, हमारे सामूहिक उत्तरदायित्व के आदर्श को प्राप्त किया जा सकता है।”<sup>१</sup>

इसी मुद्दे पर प्रराश डालते हुए डा० पायली का कहना है— इस तरह सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत का क्रिया वय मंत्रियों को उनकी नियुक्ति और पदव्युक्ति के संबंध में प्रधान मंत्री के नियन्त्रण में रखने के द्वारा ही समझ हुआ है।<sup>२</sup> संसद की वाय प्रणाली के नियम १६२० (दि रूल्स ऑफ प्रोसेज्जर एण्ड बग्जट्स ऑफ बिजनेसेज) के अनुसार मंत्री मण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत की पुष्टि करते हुए यह उल्लेख किया गया है कि पूरी मंत्री-परिषद के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव रखा जा सकता है।

भारत में व्यावहारिक दृष्टिकोण से सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत के संबंध में कुछ बाधाएँ हैं। भारत की अधिकांश जनता आपत्त है। ऐसी स्थिति में मतदाताओं की संसदात्मक प्रणाली के मूल सिद्धान्तों संबंधी अनभिज्ञता के पक्ष-स्वरूप कदाचित् संसद में राजनीतिक सन्तुलन सही रूप से न रह पाये। उदाहरण स्वरूप ऐसी स्थिति संसद में उत्पन्न हो सकती है जब किसी एक ही दल की इतना भारी बहुमत संसद में प्राप्त हो कि प्रतिपक्ष के दल की स्थिति नाममात्र की रह जाये। भारतीय राजनीति में १० नेहरू के समय में १९५० से १९६४ तक देखा गया कि कांग्रेस के बहुमत के कारण संसद में दलीय स्थिति एक तरह की असंतुलन अवस्था में रही। १९७१ मार्च में हुए आम चुनाव में पुन कांग्रेस की श्रीमती गांधी के नेतृत्व में लोक सभा में अत्यधिक बहुमत प्राप्त हो गया। स्वस्थ संसदात्मक पद्धति के अनुसार संसद में राजनीतिक दलों की स्थिति में सन्तुलन होना आवश्यक है और यह भी आवश्यक है कि राजनीतिक दलों की संख्या तीन से अधिक न हो। यहाँ पर मतदाताओं के दायित्वों के महत्त्व का आभास मिलता है क्योंकि यदि वे अपने मत का उपयोग इस तरह करें, जिससे स्थानीय, अग्रजातीय, राष्ट्र-विरोधी बातों तथा धार्मिक अन्य विश्वासों में डूबे रहने वाले राजनीतिक दलों की अपेक्षा राष्ट्रीय, धर्म निरपेक्ष तथा जनताधिक सिद्धांतों में विश्वास करने वाले राजनीतिक दलों को ही उनके मत प्राप्त हो तब ही स्वस्थ प्रजापक्ष का विकास हो सकता है। संसद में यदि केवल दो या तीन राजनीतिक दलों के प्रतिनिधि निर्वाचित होते हैं और सत्ताधारी दल का बहुमत इतना अधिक नहीं है कि प्रतिपक्ष दल या स्वस्थ आवाजाही को रोक सके, ऐसी

१ धी० आर० अम्बेदकर—कास्टोडियन, प्रसेम्बली डिबेट्स भाग ४ पृ० ११५६-६०।

२ एम० बी० पायली—पूर्वोक्त पुस्तक, पृ० १७६।



स्थिति में मंत्री-परिषद् के सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का सही रूप से उपयोग होगा। और सरकार अपने कार्यों तथा नीतियों के लिए सदन के प्रति सजग और जागरूक रहेगी। परन्तु मार्च १९७१ में सम्पन्न हुए आम चुनाव के परिणामस्वरूप श्रीमती गांधी के नेतृत्व में कांग्रेस (ई) को पुन ५० नेहरू के जमाने की ठोस तथा बराबर बहुमत लोक सभा में प्राप्त हुआ है, जबकि प्रतिपक्ष दलों को जिनकी अधिक संख्या होने के कारण प्रत्येक दल को कांग्रेस की तुलना में केवल नाममात्र के स्थान लोकसभा में प्राप्त हुए हैं। प्रतिपक्ष के आपस में अनेक दलों में विभाजित होने के कारण, भारतीय राजनीति की सबसे बड़ी कमी आज भी एक स्वस्थ एवं दृढ़ प्रतिपक्ष की अनुपस्थिति है। यह विदित रहे कि एक स्वस्थ एवं दृढ़ प्रतिपक्ष द्वारा ही, ससदात्मक पद्धति में सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का वास्तविक रूप से क्रियान्वयन कराया जा सकता है।

संक्षेप में उपर्युक्त विश्लेषण से यह स्पष्ट है कि सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के व्यावहारिक उपयोग के लिए निम्नलिखित दो आवश्यकताएँ हैं —

सर्वप्रथम, मंत्री परिषद् के निर्माण तथा विघटन के अधिकार प्रधान मंत्री में ही निहित हो। प्रधान मंत्री की इच्छानुसार ही अन्य मंत्री की नियुक्ति तथा पदच्युति की जाय।

द्वितीय, सरकार को जागरूक तथा सजग रखने के लिए, जिससे सामूहिक रूप से वह अपने दायित्वों को निभा सके, सदन में एक ठोस तथा सुदृढ़ प्रतिपक्ष विरोधी दल हो, जिसकी अनुपस्थिति में सरकार लापरवाह, अक्षम तथा निरकुश बन सकेगी।

### प्रधान मंत्री एवं मंत्री परिषद्

भारतीय ससदात्मक प्रणाली में, इंग्लैंड के समान प्रधान मंत्री का अत्यधिक महत्व है। दोनों देशों में प्रधान मंत्री की संवैधानिक स्थिति तथा शक्तियों में समानता पाई जाती है, परन्तु उत्पत्ति के दृष्टिकोण से दोनों में कुछ अन्तर है। ब्रिटेन के प्रधान मंत्री के पद की उत्पत्ति, ब्रिटिश संवैधानिक इतिहास की एक रोचकपूर्ण घटना पर आधारित है। सन् १७१४ में साम्राज्ञी ऐन की मृत्यु के पश्चात् इंग्लैंड की राज गद्दी हेनोवर के राजकुमार जार्ज को प्राप्त हुई। जार्ज, अंग्रेजी भाषा, रीति रिवाज एवं राजनैतिक परम्पराओं से अनभिज्ञ थे। साम्राज्ञी ऐन के समय तक मंत्रीमण्डल की अध्यक्षता सम्राट् या साम्राज्ञी द्वारा होती थी। परन्तु जार्ज की अनभिज्ञता के कारण, सबसे वरिष्ठ मंत्री को अध्यक्ष मानने की परम्परा स्थापित हुई। अतएव जार्ज प्रथम के समय रॉबर्ट वालपोल इंग्लैंड के प्रथम प्रधान मंत्री, अपनी वरिष्ठता के कारण बनें। वास्तव में प्रधान मंत्री पद का उल्लेख



ब्रिटिश संविधान में लिखित रूप से कही भी नहीं है। न ही १९०५ तक इस पद का उल्लेख किसी कानून में पाया जाता है। १९०५ में प्राथमिकता क्रम को निर्धारित करने के लिए एक अध्यादेश पारित किया गया, उसके अन्तर्गत प्रधान मंत्री को पाँचवाँ स्थान दिया गया। यह प्रथम कानून था जिसमें प्रधान मंत्री के पद को सर्वप्रथम लिखित रूप से मान्यता प्रदत्त की गई। वेतन निर्धारण के दृष्टिकोण से ब्रिटिश संसद ने क्राउन के मंत्रियों संबंधी अधिनियम १९३७ में प्रधान मंत्री पद का उल्लेख करते हुए, यह निर्धारित किया गया है कि प्रधान मंत्री का वेतन १०,००० पाउंड प्रति वर्ष होगा।

अतः इंग्लैण्ड के प्रधान मंत्री के पद का आधार ब्रिटिश संविधान की एक परम्परा के रूप में है। जिसके आधार पर बहुमत दल के नेता को ही प्रधान मंत्री के पद पर नियुक्ति किया जाता है।

भारतवर्ष में प्रधान मंत्री के पद का उल्लेख संविधान के अनुच्छेद ७४ (१) में पाया जाता है, जिसके अनुसार राष्ट्रपति को परामर्श देने के लिए मंत्री परिषद का प्रावधान किया गया है। मंत्री परिषद की अध्यक्षता का दायित्व प्रधान मंत्री में निहित किया गया है।

भारत के संविधान के अन्तर्गत, जैसा देखा जा चुका है, प्रधान मंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है, परन्तु साधारणतया राष्ट्रपति का यह अधिकार नगण्य है, क्योंकि राष्ट्रपति प्रधान मंत्री के पद के लिए उसी व्यक्ति को आमंत्रित करेगा जिसको संसद में बहुमत दल का नेता माना गया हो; अर्थात्, लोकसभा में बहुमत प्राप्त दल के वरिष्ठ नेता को ही उसे प्रधान मंत्री के पद पर नियुक्त करना होगा।

ब्रिटेन के प्रधान मंत्री के तुल्य, भारत के प्रधान मंत्री का भारतीय संसदात्मक पद्धति में अत्यधिक महत्व है। हेराल्ड लास्की का, ब्रिटिश प्रधान मंत्री के लिए यह कहना है कि, "मंत्री परिषद के निर्माण का यह केन्द्र बिन्दु है, मंत्री परिषद के जीवन का यह केन्द्र बिन्दु है और मंत्री परिषद के मृत्यु का केन्द्र बिन्दु है।"<sup>१</sup>

• वास्तव में प्रधान मंत्री, मंत्री-परिषद का केन्द्र बिन्दु ही नहीं है, परन्तु वह सम्पूर्ण राष्ट्र का केन्द्र बिन्दु है, जैसा थोब्स कहते हैं—“सरकार राष्ट्र का स्वामी है, और वह सरकार का स्वामी है।”<sup>२</sup>

प्रधान मंत्री के संबंध में कहा गया है कि वह ‘समकक्षों में सर्वश्रेष्ठ’ है (Primus inter pares) परन्तु रेमजे मूर का कहना है कि प्रधान मंत्री के लिए

१. एच० जे० लास्की—पार्लियामेन्टरी गवर्नेन्ट इन इंग्लैण्ड, १९३८, पृ० २२८।

२. एच० आर० थोब्स—‘द ब्रिटिश कान्स्टीट्यूशन’ १९५१ पृ० १०८-९।



उपयुक्त शब्द अर्पणहीन साबित होने हैं, जबकि उसमें अपने सहयोगियों को नियुक्त तथा पदच्युत करने की अत्यधिक शक्तियाँ निहित हैं। सर माइवर जैनिंग्स का कहना है कि, "प्रधान मंत्री केवल समकक्षों में सर्वश्रेष्ठ ही नहीं है, वह उन मूर्खों के तुल्य है, जिनके चारों ओर नक्षत्र परिभ्रम करते हैं।"<sup>१</sup>

प्रधान मंत्री की महत्वपूर्ण संवैधानिक स्थिति के संबंध में १० नवंबर १९५६ में कहा था—“मैं जानता हूँ कि प्रधान मंत्री के क्या कर्तव्य हैं और मंत्रिमंडल के अन्तर्गत प्रधान मंत्री उस बीत के सदृश है जो सरकार रूपी चक्र की धुरी पर लगी है और चक्र को गिरने से रोकें रहती है।”<sup>२</sup> सर विलियम बर्नट हार्कोर्ट ने ब्रिटिश प्रधान को जगमगाते सिंघारों के मध्य चन्द्रमा की उपमा दी है (*Inter Stellae Luna Minores*) प्रधान मंत्री की संवैधानिक स्थिति का महत्व उसकी विभिन्न शक्तियों के आधार पर जान लिया जा सकता है। वे निम्नलिखित हैं।

मंत्री परिषद के संबंध में—पूर्व में हम विषय पर बत दिया जा चुका है, कि संसदात्मक सरकार के मूल सिद्धान्त मंत्री-परिषद के सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के सही विधानबोधन के लिए यह आवश्यक है कि मंत्रियों की नियुक्ति तथा उन्हें पद-भुक्त करने का अधिकार वास्तव में प्रधान मंत्री में निहित हो। अतः ब्रिटेन के प्रधान मंत्री के लिए यह उचित ही कहा गया है कि वह अपने समूह (मंत्री मण्डल) के सदस्यों को स्वेच्छा से अदल-बदल सकता है। वास्तु स्थिति यह है कि प्रधान मंत्री ही मंत्री-परिषद का निर्माण करता है। सम्राट द्वारा मंत्रियों की नियुक्ति का अधिकार केवल औपचारिक ही है। परन्तु इस अधिकार का उपयोग प्रधान मंत्री निरक्षुब्ध रूप में नहीं कर सकता है। प्रधान मंत्री को मंत्रियों की नियुक्तियों के संबंध में अनेक तत्वों को ध्यान में रखना होगा। उदाहरण स्वरूप दलीय एकता, नीयोलिक प्रतिनिधित्व परम्पराएँ एवं राजनीतिक स्थिति आदि तत्वों को मंत्रियों की नियुक्ति करते समय प्रधान मंत्री को अपने ध्यान में रखना होगा। अतः प्रधान मंत्री स्वेच्छा से तो इस अधिकार का उपयोग कर सकता है, परन्तु जैमा डा० फाइजर ने कहा है—वह कैसर (जर्मनी के निरक्षुब्ध शासक) के सदृश नहीं है, इसमें कोई संदेह नहीं है कि अल्पसंख्यक प्रधान मंत्री के हाथ में ही है। विनागो का, मंत्रियों में विभरण करने का अधिकार भी प्रधान मंत्री का ही है। उदाहरण स्वरूप श्रीमती गांधी ने मार्च १९७१ के आम चुनाव के पश्चात् जिसमें उनकी लोकसभा में विजय बटुमान प्राप्त हुआ विनागो का

१. आई० जैनिंग्स—कैबिनेट सर्वेमेन्ट, १९५१, पृ० १८३।

२. १० नवंबर—द ट्रिब्यून, जुलाई ३१, १९५६।



विवरण अपने निर्णयानुसार किया। इस मामले के प्रसंग में श्री प्रधान मंत्री पर कतिपय तत्त्वों का प्रभाव रहता है। दल के कतिपय सदस्यों के प्रभावशाली, एय जनता द्वारा प्रबल रूप से समर्थित होने के कारण, इन सदस्यों की इच्छाओं को ठुकराया नहीं जा सकता है। श्रीमती गांधी की मंत्री परिपद में, जिसका निर्माण मार्च, १९७१, में हुआ, श्री जगजीवनराम, प्रतिरक्षा मंत्री, श्री चव्हाण, वित्त मंत्री, श्री स्वर्णसिंह, विदेश मंत्री, एव श्री फखरुद्दीन अहमद, खाद्य मंत्री, पुन नियुक्त किये गये। इस तरह विभागों के वितरण के समय दल के सदस्यों की वरीयता तथा प्रभाव का ध्यान रखा जाता है।

प्रधान मंत्री किसी मंत्री के कार्यों या आवरण से असंतुष्ट होने के कारण उससे त्यागपत्र माग सकता है। जैसा श्रीमती गांधी ने उप प्रधान मंत्री एव तत्कालीन वित्तमंत्री श्री मोरारजी देसाई को १९६६ में मंत्री परिपद पर से इस कारण से हटा दिया कि वे उनकी वित्त सचयी नीतियों से सन्तुष्ट नहीं थी। यदि मंत्री प्रधान मंत्री से मतभेद होने पर भी त्यागपत्र नहीं देता है तो प्रधान मंत्री उस मंत्री को पदच्युत करने के लिए राष्ट्रपति को परामर्श दे सकता है। व० नेहरू के कार्यकाल में श्री श्यामाप्रसाद मुखर्जी, श्री सी० डी० देशमुख और श्री टी० टी० कृष्णाचारी ने और श्रीमती गांधी के कार्यकाल में श्री चांगला, श्री पुनाषा एव श्री जयमुल्लाल हायी आदि मंत्रियों ने प्रधान मंत्री से मतभेद के कारण त्याग पत्र दिये थे।

प्रधान मंत्री को किसी भी मंत्री की पदोन्नति या पदावनति का भी अधिकार है। श्रीमती गांधी ने १९६७ के आम चुनाव के पश्चात् श्री दिनेशसिंह को राज्य मंत्री से कैबिनेट स्तर के मंत्री (विदेश मंत्री) के पद पर नियुक्त किया।

प्रधान मंत्री मंत्री-परिपद का अध्यक्ष या सभापति होता है। उसके द्वारा ही मंत्री-परिपद की कार्य सूची निर्धारित की जाती है। मंत्री-परिपद की सारी गति-विधियों एव कार्रवाई का संचालन प्रधान मंत्री ही करता है। यद्यपि मंत्री-परिपद के निर्णय मतदान के आधार पर ही लिये जाते हैं, प्रधान मंत्री का प्रभाव एव सलाह बहुमत निर्णय पर पहुँचने के लिए निर्णायक होते हैं। मंत्री-परिपद के अध्यक्ष के नाते प्रधान मंत्री का एक महत्वपूर्ण कार्य यह है कि मंत्री परिपद में एकता तथा सुदृढ़ता कायम रहे क्योंकि मंत्री परिपद के अस्तित्व का आधार निम्नलिखित सिद्धान्तों में निहित भावना में पाया जाता है। 'हमारा अस्तित्व इसलिए है कि हम सब एक हैं, विभक्त होने पर हमारा अस्तित्व नष्ट हो जायेगा', और 'हम सब एक साथ तैरते हैं या सब साथ-साथ डूबते हैं।' इस एकता की भावना की सुदृढ़ता प्रधान मंत्री के दक्ष नेतृत्व पर ही निर्भर है। यह स्वाभाविक है कि कुछ परिस्थितियों में कतिपय मंत्रियों या विभागों में मतभेद उत्पन्न हो जाये, ऐसी परिस्थिति में प्रधान मंत्री अपने नेतृत्व, व्यक्तिगत तथा मध्यस्थता से स्थिति को सुधार कर पुन एकता स्थापित कर सकता है।



## राष्ट्रपति एवं मंत्री मण्डल के मध्य कड़ी के रूप में प्रधान मंत्री की भूमिका

ब्रिटिश संसदात्मक प्रणाली के अन्तर्गत सम्राट् के अधिकारों के सम्बन्ध में अपने विचारों को व्यक्त करते हुए ग्राटर वेजहाट ने कहा था कि औपचारिक प्रधान होने के नाते, सम्राट् के केवल तीन ही अधिकार बचे रह गये हैं। वे अधिकार इस प्रकार हैं, १-प्रो-नाहिन करने का अधिकार, २-बेनावनी देने का अधिकार, एवं, ३-विचार-विमर्श करने का अधिकार। यह विदित है कि यह अधिकार राष्ट्र के सार्वजनिक मामलों के सम्बन्ध में है। चूंकि राष्ट्र की प्रगति का उत्तरदायित्व प्रधान मंत्री के नेतृत्व में मंत्री मण्डल पर निर्भर रहता है अतः राष्ट्रान्यक्ष के लिए सार्वजनिक मामलों की जानकारी का सब से प्रभावशाली माध्यम प्रधान मंत्री ही है, जिसके नेतृत्व में मंत्री मण्डल राष्ट्र की नीतियों एवं कार्यों का निर्धारण करता है। ब्रिटेन में प्रधान मंत्री को राजा एवं मंत्री मण्डल के मध्य एक कड़ी के सदृश, परम्परा के आधार पर, माना गया है। भारतीय संविधान में प्रधान मंत्री की इसी प्रकार की भूमिका को अनुच्छेद ७८ के अन्तर्गत मान्यता दी गई है। इस अनुच्छेद के अन्तर्गत मंत्री मण्डल द्वारा भारत सभ संबंधी विषयों पर लिये गये निर्णय प्रधान मंत्री द्वारा राष्ट्रपति को प्रेषित किये जायेंगे। अतः यह स्पष्ट है कि भारतीय प्रधान मंत्री, राष्ट्रपति तथा मंत्री मण्डल के बीच की एक महत्वपूर्ण कड़ी है, जिससे प्रधान मंत्री, मंत्रीमण्डल के सघ-सम्बन्धी मामलों पर लिये गये निर्णयों से राष्ट्रपति को अवगत कराता है।

## शासन के कतिपय महत्वपूर्ण पहलुओं से संबंधित प्रधान मंत्री की भूमिका

भारतीय संसदात्मक पद्धति में प्रधान मंत्री शासन का वास्तविक प्रधान है। वास्तव में, यदि प्रधान मंत्री के दल को संसद के निचले सदन में बहुमत प्राप्त है तो राष्ट्रपति को अपनी शक्तियों का उपयोग मंत्री मण्डल की, जिसका अध्यक्ष प्रधान मंत्री है, सलाहानुसार करना आवश्यक है।

भारत के महान्यायवादी (Attorney-General) का पद संघीय कार्यपालिका से संबन्धित है। इसकी नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। यह अधिकारी भारत सरकार का प्रमुख विधि अधिकारी है। केवल उन व्यक्ति की ही नियुक्ति इस पद पर हो सकती है, जो सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के पद के योग्य है। महान्यायवादी का वेतन राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित नियमों के अन्तर्गत, ४,००० रुपये तथा ३५० रुपये भत्ते प्रतिमाह स्वीकृत है।



महान्यायवादी के भारत सरकार के कानूनी मामलों के सम्बन्ध में निम्न-लिखित कार्य हैं —

क—भारत सरकार को कानूनी मामलों पर परामर्श देना एवं उन कानूनी कार्यों का सम्पादन करना जो उसको भारत सरकार द्वारा सौंपे गये हैं ।

ख—सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष भारत सरकार के समस्त मामलों का प्रतिनिधित्व करना ।

ग—सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष भारत सरकार का प्रतिनिधित्व ऐसे प्रकरणों के सम्बन्ध में करना, जो राष्ट्रपति द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के अनुच्छेद १४३ के अन्तर्गत प्रेषित किये गये हैं ।

घ—महान्यायवादी को ऐसे कार्यों का सम्पादन करना आवश्यक है जो उसको सविधान या वर्तमान कानून के अन्तर्गत सौंपे गये हैं ।



## संघीय संसद

भारतीय संविधान के अनुच्छेद ७९ के अनुसार संघीय व्यवस्थापिका सभा को संघीय संसद की सत्ता दी गई है। संघीय संसद के प्रमुख अंग राष्ट्रपति तथा दो सदन हैं। इसमें से निम्न सदन लोकसभा (House of People) और उच्च सदन, राज्य सभा (Council of States) कहा जाता है। राष्ट्रपति के संघीय कार्यपालिका का एक महत्वपूर्ण हिस्सा होने पर भी, उसे संघीय संसद के सभ्य में संविधान के अनुसार कुछ महत्वपूर्ण कार्य सौंपे गये हैं।

### संसद का संगठन

क—राज्य सभा (Council of States) भारतीय संसद के उच्च सदन को राज्य सभा नाम दिया गया है जिसमें २५० से अधिक सदस्य नहीं होंगे। इनमें से १२ सदस्यों को राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किया जाता है और शेष सदस्यों का निर्वाचन सभ के विभिन्न राज्यों की विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्यों द्वारा एकल संक्रमणीय प्रणाली के आधार पर किया जाता है। अनुच्छेद ८० के अनुसार केन्द्र प्रशासन क्षेत्रों के प्रतिनिधि संसद द्वारा निमित्त विधि में निहित प्रक्रिया के अनुसार आयेंगे। राज्य सभा के १२ सदस्यों को राष्ट्रपति उन व्यक्तियों में से मनोनीत करेगा जिन्हें साहित्य, विज्ञान, कला, सामाजिक सेवा आदि के क्षेत्रों में विशेष ज्ञान या अनुभव है।

राज्य सभा की सदस्यता के लिए संविधान के अन्तर्गत निम्नलिखित अर्हताएँ होनी चाहिए —

१. भारतीय नागरिक होना चाहिये,

२. तीस वर्ष की आयु होनी चाहिये और

३. अन्य वे सभी अर्हताएँ जो संसदीय कानून द्वारा निर्धारित की गई हों।

जन प्रतिनिधित्व कानून १९५१ (People's Representation Act 1951) के अनुसार राज्य सभा में निर्वाचित होने के लिये एक व्यक्ति को संसदीय निर्वाचक होना आवश्यक है, जहाँ से वह राज्य सभा के चुनाव के लिए खड़ा होता है।



राज्य सभा एक स्थायी संस्था है, जिसके एक तिहाई सदस्य प्रत्येक दूसरे वर्ष अवकाश ग्रहण करते हैं। इस तरह राज्य सभा के प्रत्येक सदस्य का कार्यकाल ६ वर्ष का होता है।

भारत का उपराष्ट्रपति राज्य सभा का समापति हुना है। अमरीकी उप-राष्ट्रपति के सदृश भारतीय उपराष्ट्रपति उच्च सदन का सदस्य नहीं है और अमरीकी उपराष्ट्रपति के समान ही सिवाय मतदान की समानता की स्थिति में, उसे मतदान करने का अधिकार नहीं है। राज्य सभा के समापति को कुछ महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। वह किसी भी सदस्य को वाद-विवाद में हिस्सा लेने के लिए अधिकृत कर सकता है। उसे सदन में अनुशासन बनाये रखने का भी अधिकार है। सदन के पटल पर प्रश्न रखने और परिणामों को घोषित करने का अधिकार समापति को है। अनुच्छेद ८६ (२) के अनुसार राज्य सभा एक उपसमापति का निर्वाचन करती है। समापति की अनुपस्थिति में या जब समापति (भारत का उपराष्ट्रपति) राष्ट्रपति पद पर है, उपसमापति राज्य सभा की अध्यक्षता करता है। दोना—समापति तथा उपसमापति की अनुपस्थिति में, सदन के नियमों के अन्तर्गत, राज्य सभा समापति नियुक्त करती है।

ख—लोकसभा सदन के निम्न सदन को, जो जनता का प्रतिनिधि सदन है, लोकसभा (House of People) कहा जाता है। लोक सभा के सदस्यों की संख्या, अनुच्छेद ८१ के अनुसार ५०० निर्धारित की गई थी, परन्तु सातवें संशोधन सन् १९५६ द्वारा यह संख्या बढ़ा कर ५२० कर दी गई है। लोकसभा के सदस्य मतदाताओं द्वारा विभिन्न राज्यों में प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली के आधार पर निर्वाचित किये जाते हैं और २० सदस्य संघीय भू-भागों (Union Territories) और उत्तर-पूर्व सीमान्त क्षेत्रों में से सदन द्वारा निर्धारित प्रक्रियानुसार चुने जाते हैं। संविधान के अनुच्छेद ३२६ के अनुसार लोकसभा के चुनाव वयस्क मताधिकार सिद्धान्तानुसार सम्पन्न किये जायेंगे। संक्षेप में, इस सिद्धान्त का यह अर्थ है कि भारत के प्रत्येक नागरिक को, जो २१ वर्ष की आयु का है और किसी कारण संविधान के अन्तर्गत अयोग्य नहीं है, लोकसभा में चुनाव में मतदान करने का अधिकार है। लोकसभा के प्रत्येक सदस्य का निर्वाचन इस तरह होगा, कि वह ५,००,००० से अधिक जनसंख्या का प्रतिनिधित्व न करे। अनुच्छेद ३३१ के अनुसार राष्ट्रपति को लोकसभा के लिए दो आग्ल—भारतीयों को मनोनीत करने का अधिकार है, यदि उसके विचार में आग्ल-भारतीय समाज का प्रतिनिधित्व लोकसभा में पर्याप्त नहीं है। इसी तरह अनुच्छेद ३३० (१) के अनुसार लोकसभा में निम्नलिखित वर्गों के लिए स्थान सुरक्षित रखे जाते हैं (१) अनुसूचित वर्ग, (२) अनुसूचित जातियों, सिवाय उन जातियों के जो आसाम के अनुसूचित क्षेत्र में हैं, और (३) आसाम के स्वायत्त जिलों की अनुसूचित जातियों।



लोकसभा का कार्यकाल पाँच वर्षों का है, यदि इससे पूर्व यह भंग नहीं हो जाती है। अनुच्छेद (२) के अनुसार जब देश में संकटकालीन उद्घोषणा लागू है तब लोकसभा के कार्यकाल में संसदीय कानून द्वारा, एक समय में एक वर्ष के लिए वृद्धि की जा सकती है। परन्तु किसी भी परिस्थिति में संकटकालीन उद्घोषणा के समाप्त होने के बाद ६ माह से अधिक के लिए यह लागू नहीं की जा सकती है। लोकसभा के सदस्यों का चुनाव सार्वजनिक व्यवस्था-मताधिकार के आधार पर सम्पन्न किया जाता है। लोक सभा के चुनाव के लिए मतदाता की योग्यताएँ इस प्रकार हैं :—

१. वह भारत का नागरिक हो।

२. उसकी आयु २१ वर्ष की हो।

३. वह निर्वाचन क्षेत्र में वम से कम १८० दिन तक निवास कर चुका हो, और संसद द्वारा घोषित कोई अयोग्यता उसमें न हो।

लोकसभा की सदस्यता के लिए संविधान के अनुच्छेद ८४ के अनुसार पर्येक सदस्य को अधोलिखित अर्हताएँ पूर्ण करनी होंगी।

१. भारत का नागरिक होना आवश्यक है।

२. २५ वर्ष से कम आयु न हो और,

३. वे अन्य अर्हताएँ होनी चाहिए जो संसदीय कानून द्वारा निर्धारित की गई हैं। अनुच्छेद १०२ (१) के अनुसार कोई भी व्यक्ति लोक सभा सदस्य नहीं हो सकता है यदि

(१) वह भारत सरकार या किसी राज्य सरकार के अधीन लाभ के पद पर है, सिवाय उस पदाधिकारी के जिसके संबंध में संसद ने यह कानून पारित किया है कि वह इस अयोग्यता से मुक्त होगा।

सन् १९५१ में जाँच समितियों, निगमों तथा आयोगों के सदस्यों, तथा १९५४ में विश्वविद्यालयों के उपकुलपतियों, संसद के उपप्रधान सचिवों तथा नेशनल फंडेट कोर और क्षेत्रीय सैन्य इस के अधिकारियों को, इस संदर्भ में उपर्युक्त अयोग्यता से मुक्ति प्रदान की गई है।

(२) वह किसी न्यायालय द्वारा गणन योग्य किया गया है।

(३) वह दिवालिया है।

(४) भारत का नागरिक नहीं है अथवा उसने किसी विदेशी राज्य की नागरिकता प्राप्त करली है, अथवा वह किसी अन्य राज्य के प्रति भक्ति रखता है।

(५) संसद द्वारा निर्मित किसी कानून के द्वारा या अन्तर्गत अयोग्य न हो। इस संदर्भ में संसद ने १९५१ में कुछ अयोग्यताओं का निर्धारण किया है जो निम्नानुसार हैं :—



(क) यदि उस व्यक्ति ने निर्वाचन सबंधी कोई अपराध किया है।

(ख) यदि उस व्यक्ति को किसी अपराध के लिए दो वर्ष से अधिक की सजा मिली है तथा दण्ड से मुक्ति मिले उसे पांच वर्ष से अधिक नहीं हुए हैं।

(ग) यदि उसे किसी सरकारी नौकरी में से भ्रष्टाचार के कारण निकाला गया है।

(घ) यदि वह सरकार से संबंधित किसी अनुबन्ध या नारखाने में भागीदार है।

यदि लोकसभा के सदस्य होने के पश्चात् उपर्युक्त कारण से कोई व्यक्ति अयोग्य हो जाता है तो वह लोकसभा का सदस्य नहीं रह सकेगा। किसी सदस्य के अयोग्यता सबंधी मामले का निर्णय राष्ट्रपति निर्वाचन आयोग की सलाह से करता है। यदि कोई सदस्य लगातार ६० दिवस तक लोकसभा की बैठको से अनुपस्थित रहता है तो उसकी सदस्यता समाप्त हो जाती है।

### सदस्यों के विशेषाधिकार

संविधान के अन्तर्गत सदन के सदस्यों को कतिपय विशेषाधिकार प्रदान किये गये हैं। अनुच्छेद १०५ के अन्तर्गत सदस्यों को सदन में या सदन की किसी भी समिति में भाषण देने की स्वतंत्रता होगी और भाषण में अभिव्यक्त विचारों के कारण उसके विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की जा सकती है। बीवानी मामलों के लिए, सदन के अधिवेशन प्रारम्भ होने के चालीस दिन बाद तक, किसी सदस्य की गिरफ्तारी नहीं की जा सकेगी। परन्तु फौजदारी मामलों के लिए किसी सदस्य को गिरफ्तार किया जा सकता है। सदन के सदस्यों को वेतन तथा भत्ते सदन द्वारा पारित विधि के अनुसार दिये जायेंगे।

### लोक सभा का अध्यक्ष (स्पीकर)

लोकसभा के विभिन्न पदाधिकारियों में अध्यक्ष (स्पीकर) का पद अत्यन्त महत्वपूर्ण है। वास्तव में, भारत में अध्यक्ष पद का विकास, ब्रिटिश कामन्स सभा के अध्यक्ष के पद के आधार पर हुआ है। १९२१ से, जब प्रथम अध्यक्ष सर फ्रेडरिक व्हाइट की नियुक्ति केन्द्रीय व्यवस्थापिका के निचले सदन के अध्यक्ष के रूप में भारतीय गवर्नर जनरल द्वारा चार वर्ष के लिये की गई थी, भारत में केन्द्रीय व्यवस्थापिका सभा के निचले सदन के सात अध्यक्ष हुए हैं, जिन्होंने इस सभा की स्वतंत्रता एवं निष्पक्षता स्थापित करने के लिए महत्वपूर्ण योगदान दिया है। ये अध्यक्ष (स्पीकर) हैं—सर फ्रेडरिक व्हाइट, श्री वि० जे० पटेल, श्री जी० बी० मवलकर, श्री एम० ए० आम्बेकर, सरदार हुकुमसिंह, श्री एन० सजोब रेड्डी,



एव वर्तमान अध्यक्ष श्री गुरु दयाल सिंह दिल्ली । इन्होंने अध्यक्ष पद के गौरव और प्रतिष्ठा को अपने अथक प्रयत्नों द्वारा बढ़ाया है ।

भारतीय सविधान के अनुच्छेद ६३ के अनुसार लोकसभा स्वयं अपने अध्यक्ष का निर्वाचन करती है । अनुच्छेद ६४ (अ) के अनुसार अध्यक्ष को सदन का सदस्य होना जरूरी है । अनुच्छेद ६४ (स) के अनुसार, अध्यक्ष को लोकसभा के बहुमत प्रस्ताव से पदच्युत किया जा सकता है, परन्तु इस प्रस्ताव को पारित करने के पूर्व चौदह दिन की सूचना देनी आवश्यक है । अध्यक्ष स्वयं इस्तीफा दे सकता है । सविधान द्वारा उपाध्यक्ष के पद का भी प्रावधान किया गया है, जो अध्यक्ष की अनुपस्थिति में या अध्यक्ष पद के खाली होने पर अध्यक्ष के कार्यों को सम्पन्न करेगा । ससदीय कार्य प्रणाली के नियम १६५० के अनुसार (नियम ७) ससद के आरम्भ होने के समय या समयानुसार अध्यक्ष, ससद के सदस्यों में से ६ सदस्यों की एक सूची बना लेगा, जिसमें से एक सदस्य अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष की अनुपस्थिति में सदन की अध्यक्षता करेगा । यदि इन ६ सदस्यों में से कोई भी उपस्थित न हो तो सदन अपने सदस्यों में से किसी को भी अध्यक्ष पद पर निर्वाचित कर सकता है । अनुच्छेद ६६ (१) के अनुसार न तो अध्यक्ष, न उपाध्यक्ष उस वक्त सदन की अध्यक्षता करेगा, जब उसके स्वयं के पदच्युत करने के मामले पर वादविवाद हो रहा है, परन्तु ऐसी स्थिति में अनुच्छेद ६६ (२) के अनुसार अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को विवाद में हिस्सा लेना तथा अपना बचाव करने का पूर्ण अधिकार होगा ।

अध्यक्ष के धेतन तथा भत्ते का निर्धारण ससद करती है । उसको भारत की सचिव निधि में से धेतन तथा भत्ते दिये जायेंगे ।

### अध्यक्ष के कार्य तथा शक्तियाँ

ब्रिटेन में, एक सर्वेधानिब अभिसमय के अनुसार ब्रिटिश अध्यक्ष को समान मतदान की स्थिति में निर्णायक मत देने का अधिकार है । भारतीय सविधान अनुच्छेद १००(२) के अनुसार लोकसभा के अध्यक्ष को समान मतदान की स्थिति में निर्णायक मत देने का अधिकार है । लोकसभा की अध्यक्षता, अध्यक्ष (स्पीकर) ही करता है । वह लोकसभा की कार्यवाही की नियम सबधी आपत्तियों पर निर्णय देता है । उसका निर्णय अन्तिम होता है । लोकसभा में वाद-विवाद में हिस्सा लेने के लिए वह सदस्यों को मान्यता देता है । सविधान के अनुच्छेद ११० (३) के अनुसार अध्यक्ष को इस विषय पर निर्णय देने का अधिकार है कि एक विधेयक साधारण है या वित्त विधेयक । वह ससद के दोनों सदनों की संयुक्त बैठकों की अध्यक्षता करता है ।

अध्यक्ष के कार्यों तथा शक्तियों का विस्तृत रूप से उल्लेख ससद की कार्य-वाही के नियम १६५० में किया गया है, जो निम्नानुसार है ।



१—सदन क नज़ा की सलाह से राष्ट्रपति के भाषण में उल्लिखित विषयों पर बाद विवाद के लिए अध्ययन द्वारा समय का नियारण किया जाता है। राष्ट्रपति के भाषण पर धारवाद प्रस्ताव में संशोधन के स्वरूप का अध्ययन ही निर्धारित करता है। अध्ययन का यह अन्तर्कार भी है कि राष्ट्रपति के भाषण से सबविध विषयों पर सदस्यों के लिए भाषण की समयावधि भी नियारित करे।

२—सदन क नज़ा की सलाह अनुसार अध्ययन सदन की कारवाइ का क्रम नियारित करता है।

३—अध्ययन इस विषय पर निर्णय लेता है कि सदन के समक्ष प्रस्तुत प्रश्न स्वाकार करने योग्य है या नहीं। नियम के विरुद्ध प्रश्न को बहु प्रस्तावित करता है।

४—किमी में बहुत सावधानी के मायने पर बाद विवाद करने के लिए काम राना प्रस्ताव पारित करने के लिए अध्ययन की अनुमति आवश्यक है। और ऐसे विषय पर न पाना के लिए अध्ययन द्वारा ही समझाव देना निवारण किया जाना है।

५—बाद अध्ययन गज़ट में किमा विवरण के प्रकाशन के आदेश दे देता है तो उस विवरण का सदन में प्रस्तुत करने के प्रस्ताव की आवश्यकता नहीं होती है।

६—प्रवर समितियाँ (सेलेक्ट कमेटीज) के अध्ययन की नियुक्ति अध्ययन विभिन्न समितियों के सदस्यों में से करता है।

७—किमा विवरण पर बाद विवाद स्पष्ट करने के लिए प्रस्ताव के लिए अध्ययन का सहमति आवश्यक है।

८—अध्ययन किसी प्रस्ताव को स्वीकृत करने के लिए नियम लेता है।

९—अध्ययन बहुत परामर्श के लिए समान सीमा निर्धारित करता है और बहु वित्त विवरण संबंधी कारवाइ को पूरा करने के लिए आवश्यक कदम ले सकता है।

१०—अध्ययन राष्ट्रपति तथा सदन के मध्य सम्पर्क-साधन का कर्ता क रूप में कार्य करता है।

११—वह सदन में सदस्यों को भाषण देने के लिए भाषिता प्रदान करता है। साथ ही वह भाषणा का क्रम भी नियारित करता है। सदन के सदस्य आपस में प्रश्न द्वारा एक दूसरे का स्वाधेन न करने हुए अध्ययन को ही स्वाधेनित करते हैं।

१२—अध्ययन सदन की कारवाही की नियम सबकी आनतिता पर नियम देता है और उसका नियम अंतिम होता है।

१३—अध्ययन सदन में अनुशासन बनाए रखता है और इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए उसका आवश्यक शक्ति भी ठानता है। किमा सदस्य को सदन की व्यवस्था में करने पर अध्ययन उसको चेतावनी दे सकता है। और आवश्यकता-



नुसार ऐसे सदस्य को सदन से बाहर जाने के लिए बाध्य कर सकता है । यदि सदन में, अशान्ति तथा अव्यवस्था से गंभीर स्थिति हो जाती है तो अध्यक्ष सदन की बैठक को स्थगित कर सकता है ।

१४—अध्यक्ष सदन में दर्शकों के प्रवेश पर नियन्त्रण रखता है । साथ ही उनको सदन से बाहर जाने के लिए वह सकता है ।

१५—अध्यक्ष को यह अधिकार है कि वह सदन की कार्यवाही से ऐसे शब्दों को निकाल दे जो उसके मतानुसार मानहानिजनक, अशिष्ट या असंसीध हैं ।

१६—जब अध्यक्ष सदन को संचोधित करता है तब सदस्यों को बाहर नहीं जाना चाहिये ।

अध्यक्ष के उपर्युक्त कार्यों के दृष्टिकोण से उसको सदन के मूलरूप के तुल्य माना जा सकता है । वह सदन के अधिकारों का अभिभावक है और विशेषकर सदन के अल्पसंख्यकों के हितों का रक्षक है । वह सरकार द्वारा सदन के अधिकारों का अतिक्रमण करने से रोकता है । जब मंत्री सदन में पूछे गये प्रश्नों के उत्तर देने में अनायासी करते हैं या जब उनके द्वारा सदन को प्रयाप्त जानकारी नहीं दी जाती है, तो सदस्यमण अध्यक्ष से सदन के अधिकारों की रक्षा करने की अपील कर सकते हैं । वास्तव में, भारतीय संसदीय प्रणाली में लोकसभा का अध्यक्ष उस संतुलन चक्र के तुल्य है, जिससे कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका के संबंधों में जनतांत्रिक संतुलन स्थापित किया जा सकता है, क्योंकि जैसा देता जा चुका है, अध्यक्ष में ऐसी शक्तियों को निहित किया गया है, जिनसे वह सदन के विरुद्ध कार्यपालिका (शासन) के अतिक्रमणों पर अवरोध लगा सकता है । अध्यक्ष की उपर्युक्त भूमिका को ध्यान में रखते हुए, पं० नेहरू ने, जब वे संविधान सभा में श्री बी० जे० पटेल की तस्वीर का अनावरण कर रहे थे, मार्च ८ सन् १९४८ को निम्नलिखित ऐतिहासिक शब्द कहे—“सरकार की ओर से मैं यह कहूँगा कि हम यह चाहेंगे कि माननीय अध्यक्ष अब और हमेशा सदन की स्वतंत्रता की रक्षा प्रत्येक प्रकार के खतरे से करेंगे—कार्यपालिका के अतिक्रमण के खतरे से भी । यह खतरा हमेशा बना रहता है कि एक राष्ट्रीय सरकार अल्पसंख्यकों के विचारों के दमन करने का प्रयत्न करे और ऐसी स्थिति में ही अध्यक्ष का यह दायित्व हो जाता है कि वह सदन के प्रत्येक सदस्य तथा प्रत्येक इकाई की एक प्रभुत्वपूर्ण सरकार से रक्षा करे ।...विट्ठल भाई पटेल ने इन परम्पराओं की नींव डाली जो अब अध्यक्ष पद से स्थायी रूप से संबंधित हो गईं ।—मैं घोषणा करता हूँ कि यह परम्परा बनी रहेगी क्योंकि अध्यक्ष का पद किसी व्यक्ति-विशेष की प्रतिष्ठा नहीं है । अध्यक्ष सम्पूर्ण सदन की प्रतिष्ठा का प्रतिनिधित्व करता है और चूँकि सदन सम्पूर्ण राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है अतः अध्यक्ष राष्ट्र की स्वतंत्रता का प्रतीक माना जा सकता है । यह उपयुक्त है कि अध्यक्ष का पद निष्पक्ष पद हो,



एक प्रतिष्ठा पूर्ण पद हो और इस पद पर हमेशा विशेष क्षमतावान तथा निष्पक्ष व्यक्ति आसीन हो।”

इंग्लैण्ड में अपने निर्वाचन के तुरन्त पश्चात् कामन्स सभा का अध्यक्ष दलगत राजनीति से सन्यास ले लेता है, और ससद के सम्पूर्ण कार्यकाल तक अपने पद पर रहता है। इंग्लैण्ड में अध्यक्ष पद से सञ्चिन कृद् स्वस्थ तथा महत्वपूर्ण परम्पराओं का विवाम हुआ है, जो उसके पद को एक अनुठा मर्यादात्मक एवं न्यायिक महत्व प्रदत्त करती हैं, जिनसे न केवल अध्यक्ष के पद की प्रतिष्ठा बड़ी है परन्तु इनके द्वारा अध्यक्ष पद को एक ऐसे मान का रूप मिला है जो सदन के सदस्यों के अधिकारों तथा उनकी स्वतन्त्रताओं के रक्षक के रूप में सफल मिद्ध हुआ है।

भारत में लोकसभा के अध्यक्ष पद की विवेचना करत हुए भूतपूर्व अध्यक्ष स्व० श्री जी० बी० मदनकर ने अपने कार्यकाल में कहा था—“भारत में अध्यक्ष पूर्ण रूप से राजनीतिक क्षेत्र से बाहर नहीं है, जैसा कि ब्रिटिश कामन्स सभा का अध्यक्ष है। कुछ समय तक भारतीय अध्यक्ष को एक राजनीतिज्ञ के रूप में ही रहना चाहिये, परन्तु साथ ही उसकी करिवाई पर विस्तृत प्रतिबन्ध हो। वह अपने दल का सदस्य रह सकता है, परन्तु उसको दल के कार्यों में कोई हिम्मा नहीं लेना चाहिये। संक्षेप में, अध्यक्ष को ऐसे राजनीतिक प्रकार में सञ्चिन नहीं होना चाहिये, न ही ऐसी राय व्यक्त करनी चाहिये, जिससे उसके अध्यक्ष पद की हानि पहुँचने की संभावना हो या जिससे यह निष्कर्ष निकाला जाये कि अध्यक्ष दलगत है। भारत के सार्वजनिक जीवन में राजनीतिक चेतना की स्थिति को देखते हुए यह अपेक्षा बहुत बड़ी होगी कि विभिन्न राजनीतिक भादसों में अड्डा रखने वाले लोग इस परम्परा का पालन करेंगे कि अध्यक्ष के पद के लिए चुनाव न लड़ा जाये। और यही भारतीय राजनीतिक जीवन का वह पक्ष है जिसके कारण ब्रिटिश अध्यक्ष पद से सञ्चिन परम्पराओं को पूर्णतया नहीं अपनाया जा सकता है”।

अतएव भारतीय लोकसभा का अध्यक्ष राजनीति से सञ्चित है। वह एक दल से सम्बद्ध व्यक्ति है। इस कारण उसके पद की इनकी प्रतिष्ठा नहीं हो सकती है, जितनी की ब्रिटेन की कामन्स सभा के अध्यक्ष की है। लोकसभा के अध्यक्ष के दलगत होने के औचित्य के चाहे, जिनने तर्क वश न दिये जायें, यह स्पष्ट है कि इससे अधिक औचित्य उस परम्परा का है जिसके अनुसार ब्रिटेन का अध्यक्ष निर्दलीय और पक्षरहित निष्पक्ष होता है। यह स्वामात्रिक ही है कि यदि अध्यक्ष को लोकसभा के अधिकारों तथा स्वतन्त्रताओं की उचित रूप से रक्षा



करना है तो उसका निर्दलीय होना अति-आवश्यक है। संविधान के लागू किये जाने के पश्चात् संसद् काग्रेस दल के लिए यह श्रेयस्कर होता, यदि उसके प्रयत्नों से अध्यक्ष का पद निर्दलीय स्वरूप में विकसित होता। दलगत मामलों की दृष्टि से ही दिसम्बर १९, १९५४, को अध्यक्ष के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित करने का प्रयत्न किया गया था। अतः यह अत्यावश्यक है कि निर्वाचन के तुरन्त पश्चात् अध्यक्ष को समस्त दलगत सबंधों को छोड़कर दलगत राजनीति से सम्पास ले लिया जाये।

### भारतीय ससद की सार्वभौमिकता एवं संवैधानिक स्थिति

संघीय व्यवस्थापिका के रूप में भारतीय संघीय ससद के लिए, संविधान के अन्तर्गत अनुच्छेद ७९ में प्रावधान किया गया है। संविधान के अन्तर्गत ससद को संघीय एवं समवर्ती सूचियों में उल्लिखित विषय पर विधि निर्माण करने का अधिकार है, और कतिपय विशेष परिस्थितियों में उन विषयों पर भी जो राज्य सूची में हैं। ससद की सार्वभौमिकता का विचार ब्रिटिश संविधान की एक मूल विशेषता है। प्रो० ए० बी० डायसी के अनुसार ब्रिटिश ससद की सार्वभौमिकता का विमिश्रित अर्थ निम्नलिखित रूप में स्पष्ट किया गया है।

‘ब्रिटिश ससद की सार्वभौमिकता का अर्थ, ब्रिटिश संविधान के अन्तर्गत इसको परिभाषित करते हुए, यह है कि ससद को किसी भी विधि के निर्माण तथा उसे समाप्त करने का अधिकार है और ब्रिटिश विधि के अन्तर्गत किसी व्यक्ति या सत्ता को ससद द्वारा निर्मित विधि के मुचलने या रद्द करने का अधिकार नहीं है। सकारात्मक दृष्टिकोण से, ससद की सार्वभौमिकता इस प्रकार है। ससद के किसी भी अधिनियम या अधिनियम के हिस्सों को, जिसके द्वारा नई विधि का निर्माण या किसी विद्यमान विधि का सफ़ाई या संशोधन होता है, न्यायालयों द्वारा मान्यता प्रदान की जायेगी। इसी सिद्धान्त को सकारात्मक दृष्टिकोण से देखा जाये तो इस प्रकार से उल्लिखित किया जा सकता है। ‘ब्रिटिश संविधान के अन्तर्गत कोई व्यक्ति या सत्ता ऐसे नियमों का निर्माण नहीं कर सकती है, जो ससद द्वारा पारित विधि को रद्द करे या तोड़े या जिनको न्यायालय ससद के कानून के विरोध में लागू करे।’”

कानूनी दृष्टिकोण से, ब्रिटिश ससद की सार्वभौमिक शक्तियाँ असीमित हैं। परन्तु ब्रिटिश ससद की सार्वभौमिकता की कतिपय नैतिक राजनीतिक एवं अन्तर्राष्ट्रीय सीमाएँ हैं जिनको जिना ध्यान रखे, वह कानूनों का निर्माण नहीं कर सकती है।



अतः, यद्यपि ब्रिटिश संसद की कानूनी दृष्टि से सार्वभौमिकता असीमित है, पर वह नैतिक तत्वों जनमत एवं अन्तर्राष्ट्रीय कानून की पहला से अनभिज्ञ रहकर विधि निर्माण नहीं कर सकती है। तथापि ये सारे सीमाएँ, आधुनिक समय में समस्त जनतांत्रिक राज्यों की व्यवस्थापिका समामो पर लागू हैं।

भारतीय संसद की सार्वभौमिकता उपर्युक्त सामान्य सीमाओं के अतिरिक्त हमारे लिखित संविधान के विभिन्न प्रावधानों द्वारा सीमित है विशेषकर, संविधान के उन प्रावधानों द्वारा जिनके संशोधन का एकाधिकार संसद को नहीं है। इन प्रावधानों में से, संघवाद सर्वोच्च प्रावधान विशेष रूप से उल्लेखनीय है। “भारतीय संसद एक मण्डलीय संविधान के अन्तर्गत व्यवस्थापिका समामो है। ब्रिटिश संसद के सदृश इसकी शक्तियाँ असीमित नहीं हैं।”<sup>१</sup>

भारतीय संसद एक लिखित संविधान का, जो कि देश का सार्वभौम कानून है, शिष्ट है। अमरीकी प्रणाली के सदृश भारतीय प्रणाली में दो प्रकार के कानूनों में भेद अन्तर पाया जाता है। सर्वप्रथम देश के कानून के रूप में लिखित संविधान, और द्वितीय, साधारण कानून जिनका निर्माण संविधान के अन्तर्गत स्थापित विभिन्न व्यवस्थापिका समामो द्वारा किया जाता है। अतः यह स्वाभाविक है कि संविधान द्वारा स्थापित विभिन्न व्यवस्थापिकाएँ संविधान के विरुद्ध कानून का निर्माण नहीं कर सकती हैं। भारतीय संसद तथा अमरीकी कांग्रेस, दोनों ही की, यही स्थिति है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद २४५ (१) द्वारा यह स्पष्ट रूप से बतलाया है कि व्यवस्थापन शक्तियों का उपयोग संसद संविधान के अनुसार करणी।

तथापि संसद, संविधान द्वारा निर्धारित अपने क्षेत्र में सार्वभौम है, परन्तु ब्रिटिश संसद की तुलना में इसकी शक्तियाँ कम हैं। यदि भारतीय संसद किसी ऐसे कानून का निर्माण करती है, जिससे संविधान का उल्लंघन होता है तो भारतीय सर्वोच्च न्यायालय अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की तरह, संविधान विरोधी कानून को अर्थहीन घोषित कर सकता है। भारतीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा मान्यता देना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, संविधान द्वारा यह भी प्रावधान किया गया है कि सर्वोच्च न्यायालय की सहायता के लिए सारे राजनीतिक, मजिस्ट्रेट तथा न्यायिक अधिकारी कार्य करेंगे।

संविधान के लागू होने के पश्चात् कई ऐसे अवसर आये, जबकि सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान के संरक्षण के लिए संसद द्वारा पारित कतिपय कानूनों को अर्थहीन घोषित किया। इनमें से कुछ कानूनों को उदाहरण स्वरूप ध्यान में लिया जा सकता है।



(१) हमदर्द दवाखाना तथा अन्य बनाम भारत सरकार तथा अन्य—सघ संसद ने १९५४ में 'द डग एण्ड मैजिक रेमेडीज' कानून पारित किया। इस कानून का उद्देश्य कतिपय, उपचारो के, जिनके लिए यह कहा गया था कि इनमें जादुई गुण हैं, विज्ञापन पर रोक लगाना था।

(i) इस कानून की वैधानिकता को हमदर्द दवाखाना तथा अन्यो ने इस आधार पर चुनौती दी कि इसके द्वारा अनुच्छेद १९ (१) (अ), और (१९) (१) (एफ), और (जी) में उल्लिखित नागरिकों के मूल अधिकारों (माधन एवं अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता और व्यापार-व्यवसाय चलाने की स्वतंत्रता) का उल्लंघन किया गया। सर्वोच्च न्यायालय ने उपर्युक्त कानून के कुछ हिस्सों को अवैध ठहराया। सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयानुसार उपर्युक्त कानून के भाग २ उपसब्ध (डी) के द्वारा कार्यपालिका को असीमित शक्तियाँ प्राप्त थी जो प्रत्यायोजित विधि की दृष्टि से गलत है।

(ii) उपर्युक्त कानून के भाग ८ को भी न्यायालय द्वारा अवैध घोषित किया गया। इस संबंध में न्यायालय ने यह सिद्धान्त प्रतिपादित किया कि "व्यवस्थापिका कानून निर्माण जनता की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए करती है, अतएव कानूनों का निर्माण वह उनके उद्देश्य के अन्तर्गत करती है।"

(२) यहाँ एक अन्य प्रकरण का अध्ययन वाघ्नीय प्रतीत होता है। यह प्रकरण है—ए० के० गोपालन बनाम मद्रास राज्य। श्री गोपालन को जो १९५७ से बन्दी थे, निवारक निरोध अधिनियम १९५० (जो सघ तथा राज्य सरकारों को किसी व्यक्ति को बन्दी बनाने के लिए जिसने भारत की प्रति रक्षा, भारत के किसी विदेश से संबंध, भारत या भारत के किसी राज्य की सुरक्षा या शान्ति व्यवस्था और आवश्यक सेवाओं को बाधम रखने के विरुद्ध कार्य किया है, आदेश जारी करने के लिए अधिकृत करता है) के अन्तर्गत उनके विरुद्ध आदेश जारी किया गया था। इस आदेश की वैधता को श्री गोपालन ने न्यायालय में चुनौती दी। उनका तर्क था कि निवारक निरोध अधिनियम १९५० के द्वारा संविधान के अनुच्छेद १३, १९, और २१ का उल्लंघन किया गया। उपर्युक्त अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों का न्यायाधीशों ने सूक्ष्म अवलोकन किया। उनका उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि इस अधिनियम द्वारा संविधान के अनुच्छेद २२ का उल्लंघन हुआ या नहीं हुआ। न्यायाधीशों ने एकमत होकर निर्णय लिया कि निवारक निरोध अधिनियम का भाग-१४ संविधान के विरुद्ध है, क्योंकि इसके द्वारा अनुच्छेद



२२ (५) का उल्लंघन किया गया था। भाग-१४ के अनुसार न्यायालय पर प्रतिबन्ध लगाया गया कि बन्दी को भेजी गई सूचना में उल्लिखित बन्दी बनाने के कारणों के संबंध में न्यायालय द्वारा कोई साक्ष्य या वकनव्य नहीं लिया जा सकता है।<sup>१</sup>

इस प्रकरण में यह भी स्पष्ट है कि संसद के द्वारा पारित कानून का पुनरवलोकन कर सर्वोच्च न्यायालय ने इसके एक भाग को अवैध घोषित किया। इसी तरह १९६६ में पारित बैंक-राष्ट्रीयकरण कानून के एक भाग को सर्वोच्च न्यायालय ने अवैध ठहराया।

अतः भारतीय संसद की सार्वभौमिकता संविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं में ही वैधानिक रूप से उपयोग में लाई जा सकती है। जैसा, ग्यायभूति एस० आर० दास ने गोपालन बनाम मद्रास राज्य में निर्णय देते हुए कहा था—“हमारे संविधान द्वारा, ब्रिटिश संविधान के विपरीत न्यायालयों की सर्वोच्चता को मान्यता दी गई है, परन्तु यह सर्वोच्चता अत्यन्त सीमित है क्योंकि यह उस व्यवस्थापन क्षेत्र तक सीमित है, जहाँ व्यवस्थापन संबंधी शक्तियाँ संविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं से निम्नलिखित हैं। इस सीमित क्षेत्र में न्यायालय, कानून के निरीक्षण के पश्चात् उसको अवैध घोषित कर सकते हैं, यदि कानून सर्वैधानिक दायरे के बाहर है। इन सीमित सर्वैधानिक सीमाओं के दायरे के बाहर हमारी संसद तथा राज्य विधान सभाएँ अपने-अपने व्यवस्थापन क्षेत्र में सार्वभौम हैं। भारत में न्यायालय के लिये अमरीकन सर्वोच्च न्यायालय की भूमिका को निमाने के लिये कोई जगह नहीं है।”<sup>२</sup>

### लोकसभा एवं राज्यसभा के सम्बन्ध

आधुनिक समय में जनतंत्र की सकलता के लिए, विभिन्न देशों ने सदा पर विभिन्न प्रकार के जनतांत्रिक अवरोधों का उपयोग किया है। इस दृष्टिकोण से व्यवस्थापन के सम्बन्ध में द्विसदनारम्भ प्रणाली का सिद्धान्त एक महत्वपूर्ण जनतांत्रिक अवरोध माना जा सकता है। राजनीति विज्ञान का यह एक महत्वपूर्ण सत्य है कि एक व्यक्ति की निरंकुशता की तुलना में बहुसंख्यकों की निरंकुशता अधिक हानिकारक तथा खतरनाक होती है। चूँकि जनतांत्रिक राज्य में व्यवस्थापन के कार्य व्यवस्थापिका में बहुमत के आधार पर सम्पन्न किये जाते हैं अतः आवश्यक यह

१. एस० के० गोपालन बनाम मद्रास राज्य—९० आई० आर० १९५० एस० सी० आर० ८८।

२. एस० आर० दास० गोपालन बनाम मद्रास राज्य १९५० एस० सी० आर० ८८।



है कि इन बायों के लिए व्यवस्थापिका का सगठन द्विसदनात्मक सिद्धान्त पर हो, क्योंकि ऐसी स्थिति में बिना पारस्परिक सहमति के दोनों में से एक सदन अपनी इच्छा कानून के रूप में पारित नहीं कर सकेगा। यह सत्य है कि आधुनिक समय में द्वितीय सदनों की शक्तियाँ सीमित कर दी गई हैं परन्तु सभी जनतांत्रिक देशों में उच्च सदनों का होना इस बात का प्रमाण है कि यह वास्तव में जनतन्त्र के लिए न केवल उपयोगी परन्तु आवश्यक भी है। उच्च सदन का औचित्य केवल इसलिए ही नहीं कि यह निम्न सदन द्वारा जल्दबाजी में पारित त्रुटिपूर्ण प्रस्तावों पर रोक लगाते हैं परन्तु मनोबैज्ञानिक दृष्टिकोण से इसके रहने से निचले सदन में यह चेतना जागृत रहती है कि विधि निर्माण में उसका एकाधिकार नहीं है। जान-स्टुअर्ट मिल ने व्यवस्थापिका के सगठन के सम्बन्ध में द्विसदनात्मक प्रणाली की आवश्यकता पर कहा है कि उसके मत में सबसे महत्वपूर्ण तर्क यह है कि द्विसदनात्मक प्रणाली की अनुपस्थिति ऐसा बुरा प्रभाव डालेगी जो सत्तारूढ व्यक्ति या सत्ता के विभाग पर इस कारण पहुँचता है कि उनके विचार में उनके सिवाय किसी अन्य व्यक्ति या सत्ता से सलाह लेने की कोई आवश्यकता नहीं है। मिल का यह भी कहना था कि व्यक्तियों के किसी समूह को बिना दूसरा की सलाह के अपने मत को लागू करने का अधिकार नहीं होना चाहिये। एक सत्ता में यदि कुछ व्यक्तियों का बहुमत स्थायी रूप प्राप्त कर लेता है और जिनको सदन में विजय प्राप्त करने का आश्वासन हमेशा मिलता रहता है वे आसानी से निरकुश बन सकते हैं यदि उनको यह विदित रहता है कि उनके कार्यों के लिए उनको अन्य लोगों की सहमति लेने की आवश्यकता नहीं है।<sup>१</sup>

जैसा कि देखा जा चुका है भारतीय सघीय ससद द्विसदनात्मक प्रणाली के सिद्धान्त पर आधारित है। ससद का निचला सदन लोकसभा, जनता का प्रतिनिधि सदन है जिसमें जनता के प्रतिनिधि प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होते हैं। ससद के उच्च सदन, राज्यसभा का सगठन संघवाद के सिद्धान्तानुसार किया गया है। फलस्वरूप राज्यसभा भारत संघ के विभिन्न राज्यों का प्रतिनिधित्व करती है। परन्तु राज्यसभा और अमरीकी उच्च सदन सिनेट के सगठन में एक अन्तर है, इसके बावजूद कि दोनों सदन अपने संघ के राज्यों का प्रतिनिधित्व करते हैं। अमरीकी संघ के प्रत्येक राज्य को सिनेट में दो सिनेटरो को राज्यों की जनसंख्या तथा भौगोलिक स्थिति की भिन्नताओं के बावजूद भी समान रूप से भेजने का अधिकार है, जबकि भारतीय राज्यसभा में प्रत्येक राज्य का प्रतिनिधित्व जनसंख्या के आधार पर निर्धारित किया गया है।



द्विसदनात्मक प्रणाली में एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह पैदा होता है कि दोनों सदनों में किस प्रकार के सम्बन्ध होने चाहिये। क्या दोनों सदनों को समान तथा सम-वर्ती अधिकार होने चाहिये? क्या उच्च सदन को केवल एक सलाहकार सस्था के रूप में कार्य करने चाहिये। भारतीय संविधान निर्माताओं ने इन जटिल प्रश्नों का हल बुद्धिमत्तापूर्ण तथा व्यावहारिक दृष्टिकोण से प्रस्तुत करने का प्रयास किया है। कुछ मामलों में लोकसभा तथा राज्यसभा को समान अधिकार प्रदत्त किये गये हैं, परन्तु वित्त सम्बन्धी मामलों में और कार्यपालिका के उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को लागू करने में केवल लोकसभा को ही अधिकार प्रदत्त हैं। अतएव भारतीय राज्यसभा की स्थिति अमरीकी सिनेट तथा ब्रिटिश लार्ड्स सभा के मध्य की जा सकती है। राज्यसभा न तो अमरीकी सिनेट के तुल्य शक्तिशाली है और नहीं वह ब्रिटिश लार्ड्स सभा की भाँति कमजोर ही है।

राज्यसभा तथा लोकसभा के विभिन्न सम्बन्धों का अध्ययन निम्नलिखित तीन आधारों पर किया जा सकता है।

### राज्यसभा तथा लोकसभा की समान शक्तियाँ

(क) सिवाय वित्त सम्बन्धी विषयों के अन्य विषयों पर लोकसभा तथा राज्य सभा में समान अधिकार हैं। यद्यपि (वित्त) विधेयक को छोड़कर अन्य विषय सम्बन्धी विधेयक दोनों सदनों में प्रस्तुत किये जा सकते हैं। वास्तव में यह समानता केवल सैद्धान्तिक ही नहीं है, परन्तु सरकार ने समयानुसार इस समानता को व्यावहारिक रूप प्रदान करने के लिये राज्यसभा में विधेयक प्रस्तुत किये हैं। उदाहरण स्वरूप हिन्दू विवाह (हिन्दू मेरेज) तथा तलाक सम्बन्धी विधेयक राज्यसभा में ही प्रस्तुत किया गया था। जब तक एक विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित नहीं हो जाता, उसे राष्ट्रपति की सहमति के लिए नहीं भेजा जा सकता है। यदि दोनों सदनों में किसी साधारण विधेयक पर संधर्ष है तो राष्ट्रपति द्वारा दोनों सदनों की समुक्त बैठक बुलाकर संधर्ष का निपटारा किया जा सकता है। संविधान के अनुच्छेद १०८ के अनुसार यदि सदन के दोनों सदनों में किसी विधेयक में संशोधन के मसौदा में संधर्ष है या ६ माह से अधिक दूसरे सदन में विधेयक प्रस्तुत करने के पश्चात् हो चुके हैं, राष्ट्रपति उक्त विधेयक को विचार तथा मतदान करने के लिए दोनों सदनों की समुक्त बैठक में भेजेगा एवं समुक्त बैठक में पारित विधेयक सदन द्वारा पारित माना जायेगा और राष्ट्रपति के पास उसकी सहमति के लिए भेजा जायेगा। संविधान में समुक्त बैठक का प्रावधान एक रक्षानली के तुल्य है, जिससे दोनों सदन विवाद का निपटारा कर सकते हैं।

ख-राष्ट्रपति के निर्वाचन तथा उस पर महाभियोग लगाने के लिए लोकसभा तथा राज्यसभा को समान अधिकार हैं।



ग-संविधान के सशोधन के लिए दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त हैं ।  
 घ-सत्रों के न्यायालय के किसी न्यायाधीश, नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक तथा मुख्य निर्वाचन अधिकारी को पदच्युत करने के सबब में दोनों सदनों को समान अधिकार है ।

राज्यसभा की वे शक्तियाँ जिनकी दृष्टि से राज्य  
 सभा लोकसभा से कम शक्तिशाली है

क-वित्त सबधी मामलों के सम्बन्ध में राज्यसभा में एवं लोकसभा की शक्तियों में स्पष्ट रूप से अन्तर है । संविधान के अनुच्छेद १०६ के अन्तर्गत वित्त विधेयक, राज्यसभा में प्रस्तुत नहीं किये जा सकते हैं । वित्त विधेयक केवल लोकसभा में प्रस्तुत किये जा सकते हैं और उन्हें पारित करने के लिए राज्यसभा की अनुमति आवश्यक नहीं है । अनुच्छेद १०६ के अनुसार वित्त विधेयक लोकसभा पारित करती है, उसके पश्चात् विधेयक को राज्यसभा के सुझावों के लिए भेजा जायेगा । राज्यसभा के लिए यह आवश्यक है कि विधेयक सबधी सुझाव १४ दिन के अन्दर लोकसभा को भेजे । लोकसभा के लिए यह आवश्यक नहीं है कि राज्यसभा के सुझावों को स्वीकृत करे । यदि लोकसभा राज्यसभा से भेजे हुए वित्त विधेयक सबधी सुझावों से सहमत है तो विधेयक को राष्ट्रपति की सहमति के लिए भेजा जायेगा । यदि राज्यसभा द्वारा दिये गये सुझाव लोकसभा को मान्य नहीं है तो उसका वित्त-विधेयक को उसी मूल रूप में पारित माना जायेगा, जिसमें उसको लोकसभा ने पारित किया था । दोनों सदनों में वित्त विधेयक पर सघर्ष की स्थिति में संयुक्त बैठक के लिए संविधान में कोई प्रावधान नहीं है । अतः वित्त मामलों में लोकसभा का निर्णय अन्तिम है ।

ख-संविधान के अनुसार संघीय मंत्रीमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व केवल लोकसभा के प्रति है । राज्यसभा को मंत्री मण्डल के सबब में कोई विशेष शक्तियाँ नहीं हैं । राज्यसभा मंत्री मण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव नहीं रख सकती है और न ऐसे प्रस्ताव पर विचार-विमर्श कर सकती है । परन्तु लोकसभा को संविधान के अन्तर्गत यह अधिकार प्राप्त है कि मंत्री मण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित कर उसे त्यागपत्र देने के लिए बाध्य कर सकती है ।

राज्यसभा एवं लोकसभा की इन असमानताओं के होने पर भी कुछ ऐसे तत्व हैं, जिनके द्वारा राज्यसभा सरकार को निश्चित रूप से प्रभावित कर सकती है । वे तत्व निम्नानुसार हैं ।

१-संविधान में कोई ऐसा प्रावधान नहीं है कि मंत्रियों की नियुक्तियाँ राज्यसभा से नहीं की जायें । अतएव समय-समय पर राज्यसभा से भी मंत्रियों की



नियुक्ति हुई है। उदाहरण स्वरूप प० गो० व० पन्त, जो राज्य सभा के ही सदस्य थे मंत्री मण्डल में एक महत्वपूर्ण विभाग के मंत्री थे (गृहमंत्री)। श्रीलाल बहादुरजी शास्त्री के मंत्री मण्डल में श्रीमती माधो राज्यसभा से ही सूचना एवं प्रसारण विभाग मंत्री नियुक्त की गई थी।

२—राज्यसभा के महत्व का आभास इस परम्परा से भी प्राप्त होता है कि केन्द्रीय मंत्री प्रायः राज्य सभा में उपस्थित रहते हैं और विचार विमर्श तथा वाद-विवाद में भाग लेते हैं।

३—राज्यसभा की उत्पत्ति के समय से ही, सरकार ने राज्यसभा के सदस्यों के मंत्रियों से प्रश्न पूछने के अधिकार को स्वीकृत किया है। यह भारतीय संसद की एक स्वस्थ एवं महत्वपूर्ण परम्परा है, जिससे सरकार की नीतियों तथा कार्यों का स्पष्टीकरण राज्यसभा में किया जाता है। इस प्रक्रिया द्वारा राज्यसभा के सदस्यों की प्रतिष्ठा की प्रतीति होती है।

उपर्युक्त उल्लिखित तत्व राज्यसभा को सरकार की नीतियों तथा कार्यों पर स्वस्थ तथा जनतात्रिक प्रभाव डालने में मदद पहुँचाते हैं। परन्तु यहाँ यह ध्यान में रखना आवश्यक होगा कि सरकार पर राज्यसभा का प्रभाव लोकसभा की तुलना में बहुत कम होगा।

### राज्यसभा की विशेष शक्तियाँ

राज्यसभा को संघ के राज्या के प्रतिनिधि सदन होने के नाते कतिपय विशेष शक्तियाँ संविधान द्वारा प्राप्त हैं। ये दो प्रकार की हैं।

१—अनुच्छेद २४६ के अन्वय में यदि राज्यसभा यह प्रस्ताव बहुमत द्वारा पारित करती है कि किसी विषय (राज्य सूची में उल्लिखित विषय पर भी) पर संसद को राष्ट्रीय हित में विधि निर्माण करना आवश्यक है तो संसद उक्त विषय पर सम्पूर्ण भारत या उसके किसी भू-भाग या हिस्से के लिए विधि निर्माण कर सकेगी।

२—राज्यसभा दो तिहाई बहुमत द्वारा किसी अखिल भारतीय सेवा को स्थापित करने का निर्णय ले सकती है।

राज्य सभा की उपर्युक्त दो शक्तियों के सन्दर्भ में डा० एन० बी० पायली कहते हैं—“संवैधानिक दृष्टि से यह अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं।”<sup>१</sup> इन दोनों विषयों के संबंध में राज्यसभा और लोकसभा की शक्तियों की तुलना करते हुए वह कहते

१ डा० एस० बी० पायली—इण्डिया स कान्स्टीट्यूशन १९६२, पृ० १६८।



है—“अतः दोनों मामलों में लोकसभा सामने तब ही आती है, जब राज्यसभा निर्णय ले चुकी है, और लोकसभा, राज्यसभा के साथ इन दोनों परिस्थितियों में निर्णय लेने के लिए हिस्सेदार नहीं हैं। सविधान के इन प्रावधानों द्वारा राज्यसभा को सरकारी मशीनरी के एक महत्वपूर्ण हिस्से में न कि विभूषित ढाँचे या अनावश्यक अंग के रूप में निर्मित किया गया है। इसका छोटा तथा फलस्वरूप ठोस, आकार इसका स्थायी स्वरूप, जिसके द्वारा इसके विचारों व कार्यों में स्थायित्वता और निरन्तरता प्राप्त होती है, और इसका विस्तृत आधार वाला प्रतिनिधि स्वरूप—इन सबके द्वारा इसको भविष्य में न केवल एक प्रतिष्ठित, परन्तु सामदायिक और प्रभावशील सस्था के रूप में, परन्तु जो सभा के समान शक्तिशाली नहीं होगी, स्थापित होने में सहायता मिलेगी।”<sup>१</sup>

प्रायः सभी आधुनिक जनतांत्रिक राज्यों में व्यवस्थापिका के सदस्यों के स्वतंत्र रूप से कार्यों को सम्पन्न करने की शक्ति पर कतिपय आवश्यक जनतांत्रिक अवरोधों का उल्लेख करते हुए मेकग्राइवर कहते हैं कि “इनमें से एक व्यवस्थापिका के दो सदनों के रूप में है, क्योंकि प्रत्येक सदन को एक दूसरे की सहमति आवश्यक है। बिना इसके विधि का निर्माण नहीं हो सकता है।”<sup>२</sup>

भारतीय सविधान के अन्तर्गत राज्यसभा तथा लोकसभा की संवैधानिक शक्तियों का अध्ययन करने से यह स्पष्ट है कि भारतीय ससद के दोनों सदन आवश्यकतानुसार एक दूसरे के प्रति जनतांत्रिक अवरोधों के रूप में भूमिका निभा कर वास्तव में जनता की इच्छा को शासन की नीतियों तथा कार्यों में लागू करवाने में सफल होंगे। इस भूमिका का महत्व सविधान में सशोधन करने के समय विदित होता है। सविधान के सशोधन के लिए दोनों सदनों को समान अधिकार है। परन्तु यदि सविधान सशोधन विधेयक लोकसभा में जल्दबाजी और उत्तेजना पूर्वक पारित कर दिया जाता है तो राज्यसभा के सदस्य अपने अनुभव तथा परिपक्वता का लाभ एक शान्तिपूर्ण तथा उत्तेजनारहित वातावरण में, जो प्रायः राज्यसभा में पाया जाता है, उपयोग में लाते हुए, लोकसभा पर किसी मूल संवैधानिक विषय के सदर्भ में अवरोध लगा सकते हैं। १९७० में जिस जल्दबाजी से देशी राज्यों के प्रीविपर्स विधेयक को लोकसभा ने उक्त विषय पर सविधान सशोधन करने के लिए पारित किया था, राज्यसभा ने इस विधेयक को पारित होने से रोक दिया, क्योंकि उस वक्त जनमत राजाओं के प्रीविपर्स के सबंध में पूर्णरूप से स्पष्ट नहीं था। अतः यह स्पष्ट है कि इन विशेष शक्तियों से राज्य

१ डा० एम० वी० पावली—इण्डियाज कान्स्टीट्यूशन पृ० १६८।

२. आर. मेकग्राइवर—‘द मॉडर्न स्टेट, १९२६, पृ० ३०५।



समा को विभूषित करते हुए, भारतीय संविधान निर्माताओं ने अपनी दूरदर्शिता तथा बुद्धिमता का परिचय दिया। हम को यह विदित है कि राज्यसभा और लोकसभा अपने पारस्परिक संबंधों में एक दूसरे के प्रति जनतांत्रिक अवरोध के समान तो कार्य कर सकती हैं, परन्तु राज्यसभा, लोकसभा के रास्ते में एक रोड़े के रूप में रहकर उचित रूप से अपने कार्य को कभी भी नहीं कर सकेगी।

भारतीय जनतांत्रिक व्यवस्था में, संसद के दोनों सदन एक दूसरे के प्रतिद्वन्दी नहीं, बरन जनतंत्र को सफल बनाने के कार्य में साझेदार हैं। अतः यह आवश्यक है कि राज्यसभा तथा लोकसभा पारस्परिक संबंधों का निपटारा, इस उद्देश्य को अपने समक्ष रखते हुए करें, कि इन दोनों को जनता के इच्छानुसार व्यवस्थापन के कार्य, शान्ति पूर्वक सह-अस्तित्व की भावना से प्रेरित होकर करना है। प्रो० मोरिस जोन्स का कथन है—“यह स्पष्ट है कि यदि दोनों सदन समान कार्यों को करने के इच्छुक हैं तो शान्तिपूर्वक सह-अस्तित्व की भावना बनी रहना कठिन है। साथ ही यदि इन सदनों की भूमिका में स्पष्ट अन्तर नहीं किया गया तो इनमें प्रतिद्वन्द्विता की भावना बनी रहेगी...। प्रतिद्वन्द्विता, राजनीतिक क्षमता के लिए अत्यन्त हानिकारक है। इसमें जनता की निगाहों में संसद की प्रतिष्ठा कम हो सकती है।”<sup>१</sup> कठिण मामलों से यह सतत कहती पैदा हो गई है कि राज्यसभा लोकसभा के प्रतिद्वन्दी के रूप में कार्य करना चाहती है। सर्वप्रथम १९५३ के बजट अधिवेशन के दौरान दोनों सदनों में गंभीर संघर्ष हुआ। अप्रैल २६, १९५३ को राज्यसभा ने आयकर (संशोधन) विधेयक पर विचार-विमर्श प्रारम्भ किया, जो लोकसभा द्वारा पारित हो चुका था। लोकसभा के अध्यक्ष द्वारा पूर्व में ही प्रमाणित कर दिया गया था कि यह विधेयक वित्त-विधेयक था, परन्तु राज्यसभा के कुछ सदस्यों ने आपत्ति उठाई कि यह विधेयक वित्त-विधेयक नहीं था। विधि मंत्री श्री विश्वास ने, जो कि न केवल राज्यसभा के सदस्य थे, परन्तु उसके नेता भी, ऐसी स्थिति में कहा—“यदि राज्यसभा को कहा जाता है कि लोकसभा के अध्यक्ष ने इस प्रश्न का पूर्णरूप से परीक्षण किया है और विधेयक संबंधी प्रमाण सदन में स्वतंत्रता पूर्वक एवं निष्पक्ष रूप से विचार-विमर्श करने के पश्चात् ही दिया गया है तो राज्यसभा सन्तुष्ट हो जायेगी। अगले दिन लोकसभा के एक सदस्य ने यह प्रस्तावित करने का प्रयत्न किया कि विधि मंत्री का बक्तव्य औचित्यहीन था तथा अध्यक्ष की प्रतिष्ठा के विरुद्ध था। पक्षस्वरूप लोकसभा के अध्यक्ष ने कहा कि सदन में इस विषय पर वाद-विवाद के दौरान विधि मंत्री की उपस्थिति वाछनीय होगी। तत्पश्चात् राज्यसभा में एक प्रस्ताव पारित किया गया कि सदन का यह मत है कि सदन के नेता को निर्देश दिये जायें कि किसी भी



हैसियत से वह लोकसभा में उपस्थित न हो। तब लोकसभा में राज्यसभा के अध्यक्ष की ओर से एक सदेश पढ़ा गया कि किसी भी, और विशेषकर, राज्यसभा के नेता की कभी भी यह इच्छा नहीं थी कि लोकसभा के अध्यक्ष की सत्यता तथा निष्पक्षता पर शका कर कीचड़ फेंके। इस सदन का उद्देश्य (राज्यसभा का) हमेशा यह रहा है कि लोकसभा के अध्यक्ष की प्रतिष्ठा का, और उस सदन के अध्यक्ष की प्रतिष्ठा को, और उस सदन के अधिकार का सम्मान उसी तरह मे करे, जिस तरह हमारी अपेक्षा है वह सदन हमारे अधिकारों का सम्मान करेगा। विधि मंत्री ने राज्यसभा के प्रस्ताव के प्रति अपनी सहमति प्रकट की। परन्तु लोकसभा के सदस्यों ने राज्यसभा के इस प्रस्ताव पर घोर आपत्ति प्रकट की। अतः विधि मंत्री के क्षमा मागने और प्रधान मंत्री के लोकसभा को प्रीति करने पर दोनों सदनों में संधर्ष समाप्त हुआ।

राज्यसभा तथा लोकसभा में संधर्ष का दूसरा महत्वपूर्ण मामला, राज्यसभा के कुछ सदस्यों की, राज्यसभा के लिए अपनी प्राक्कलन तथा लोरलेखा समितियों की माग से प्रारम्भ हुआ था। उनकी माग थी कि राज्यसभा के प्रतिनिधियों को लोकसभा की प्राक्कलन तथा लोकलेखा समितियों में रखा जाये। जनवरी, १९५३ में राज्यसभा के इस विषय पर एक संयुक्त समिति स्थापित करने के लिए सुझाव लोकसभा को भेजे गए। साथ ही यह भी सुझाव दिया गया कि चूंकि लोकसभा की लोकलेखा समिति में १५ सदस्य तो थे ही समिति में राज्यसभा के, प्रतिनिधियों को और सम्मिलित कर लिया जाये। तत्पश्चात् यह मामला लोकसभा की नियम समिति को प्रेषित किया, जिसके समक्ष पहले ही ही लोकलेखा समिति का प्रस्ताव था कि संयुक्त समिति, या राज्यसभा के लिए एक पृथक् समिति का गठन करना संविधान में निहित सिद्धान्तों के विरुद्ध होगा। लोकलेखा समिति के उपर्युक्त प्रस्ताव में इसी बात पर बल दिया गया कि लोकसभा के अध्यक्ष को सदन एवं लोकलेखा समिति के अधिकारों का संरक्षण करने के लिए कुछ कदम उठाना तथा राज्यसभा को सूचित करना, आवश्यक है कि उसका सुझाव अवैधानिक है क्योंकि यह लोकसभा के वित्त संबंधी मामलों के क्षेत्र में, जिसमें लोकसभा को सर्वाधिकार है, हस्तक्षेप होगा। लोकसभा की नियम समिति द्वारा उपर्युक्त बात की पुष्टि की गई। लोकसभा की नियम समिति ने यह भी कहा कि वित्त क्षेत्र में लोकसभा का विशेष उत्तरदायित्व है, जिसमें वह अन्य किसी को हिस्सेदार नहीं बना सकती है। अन्त में प्रधान मंत्री ने लोकसभा में प्रस्तावित किया कि राज्यसभा को लोकलेखा समिति पर सात सदस्य मनोनीत करने की अनुमति दी जाये। प्रधान मंत्री ने लोकसभा को संबोधित करते हुए कहा कि इस मामले में लोकसभा की लोकलेखा समिति का डर कि राज्यसभा के अधिकारों का विघटन होगा, आधार रहित है। परिणाम



स्वरूप दिसम्बर, १९५३ में उपर्युक्त प्रस्ताव स्वीकृत हो गया और राज्यसभा के प्रतिनिधियों को नई लोकसेवा समिति में सम्मिलित कर लिया गया। राज्यसभा और लोकसभा के मध्य संघर्ष का तीसरा महत्वपूर्ण मामला १९५४ में हुआ। श्री एन० सी० चटर्जी, हिन्दू महासभा के लोकसभा में नेता, ने एक भाषण के दौरान यह कहा था कि संसद का उच्च सदन जो वास्तव में वरिष्ठ लोगों का सदन होना चाहिये, उसके सदस्य बच्चों की तरह दायित्वहीन व्यवहार कर रहे हैं। राज्यसभा के अध्यक्ष ने सचिव को इस मामले के संबंध में सारी जानकारी हासिल करने को कहा। राज्यसभा के सचिव ने श्री एन० सी० चटर्जी को पत्र लिखकर जानकारी चाही तब लोकसभा के समक्ष वह बात आई। तत्पश्चात् दोनों सदनों की अधिकार समितियाँ ने संयुक्त बैठक में कुछ नियमों का निर्धारण किया, जिनके अन्तर्गत किसी भी सदन के सदस्य द्वारा दूसरे सदन के अधिकारों के उल्लंघन के मामले का उचित रूप से निवारण किया जा सके।

उपर्युक्त उदाहरण से यह स्पष्ट होता है कि जहाँ तब राज्यसभा तथा लोकसभा के सम्बन्ध का प्रश्न है, मूल आवश्यकता यह है कि दोनों सदन प्रतिस्पर्धा की भावना त्यागकर संविधान द्वारा निर्धारित दायरे में एक दूसरे के प्रति सहयोग तथा सामंजस्य की भावना के अनुसार अपने कार्य करें। प्रत्येक सदन को, संविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं तथा सिद्धान्तों को ध्यान में रखते हुए अपने दायित्वों को उचित रूप से निभाना चाहिये। अतः राज्यसभा की जो भी भूमिका संविधान के अन्तर्गत ढाली जायेगी, वह किसी स्थिति में लोकसभा के, जो कि जनता का सदन है, अधिकारों तथा दायित्वों के विरुद्ध नहीं हो सकती है। राज्यसभा, जैसा सर सिडनी लो ने ब्रिटिश लाईंस सभा के लिए कहा है—'राजनीति को साधारण चक्रमार्ग से निष्कास कर उन मूल सिद्धान्तों तथा दूर के परिणामों पर ध्यान दें जिनके लिए एक व्यस्त जनसभा और दलीय कार्यपालिका को न तो समय, न विचार है।'<sup>१</sup> राज्यसभा में वाद-विवाद के स्तर पर टिप्पणी देते हुए, 'मोह्वर सीड स्टेडमेन', ४ सितम्बर १९५४ के राजनीतिक सम्वाददाता ने कहा कि राज्यसभा के पिछले सप्ताह के विदेशी मामलों सम्बन्धी वाद-विवाद में विपुलता की झलक पाई जाती है, जो दूसरे सदन के लिए एक उपयोगी आदर्श हो सकती है।

संक्षेप में, जिन विषयों के लिए लोकसभा तथा राज्यसभा को समान अधिकार हैं, उनमें राज्यसभा लोकसभा से समान अधिकार की माँग कर सकती है, परन्तु जिन विषयों के सम्बन्ध में संविधान द्वारा राज्यसभा को लोकसभा की अपेक्षा सीमित शक्तियाँ प्रदत्त की गई हैं या कोई शक्तियाँ नहीं दी गई हैं उनके सम्बन्ध में राज्यसभा को लोकसभा के साथ प्रतिस्पर्धा करना अनुचित होगा।



जनतंत्र में निम्न सदन, उच्च सदन की अपेक्षा शक्तिशाली होता है और उच्च सदन के अस्तित्व का औचित्य केवल इसी बात में है कि वह निम्न सदन पर विवेकपूर्ण प्रभाव डाले। यदि राज्यसभा को इस मूल बात का अहसास हो जाता है तो मध्यिम में दोनों सदनों के मध्य संपर्क की स्थिति बहुत बम पैदा होगी।

### संघ ससद की शक्तियाँ

भारतीय ससद की शक्तियों का क्षेत्र संघीय लिखित संविधान द्वारा सीमित है। ससद द्वारा निर्मित कानून का न्यायिक पुनरावलोकन सर्वोच्च न्यायालय द्वारा कानून की वैधता या अवैधता निर्धारित करने के लिए किया जा सकता है। तथापि तुलनात्मक दृष्टि से भारतीय संघीय ससद की शक्तियाँ अन्य संघीय व्यवस्थापिकाओं की अपेक्षा अधिक हैं। अमेरिकी कांग्रेस तथा आस्ट्रेलियन ससद राज्य सम्बन्धी विषयों पर कानून निर्माण नहीं कर सकती हैं। परन्तु भारतीय ससद को कतिपय परिस्थितियों में राज्यों के लिए कानून निर्माण करने का अधिकार है। उदाहरणार्थ, अनुच्छेद २५३ के अन्तर्गत किसी संघ या समझौते को लागू करने के लिए ससद कानून निर्माण कर सकती है, अनुच्छेद २५० के अन्तर्गत सफ्टबालोन स्थिति में ससद सम्पूर्ण देश के लिए कानून का निर्माण कर सकती है। संविधान में भारतीय ससद की शक्तियों का उल्लेख किसी एक अध्याय में नहीं किया गया है। संविधान के भाग पाँच के अध्याय तीन में जिसमें ससद के सदन, अधिकारियों, सदस्यों की अयोग्यताएँ व्यवस्थापन तथा वित्त प्रक्रियाएँ उल्लिखित हैं, ससद की सारी शक्तियाँ एवं कार्यों का उल्लेख नहीं है। इन सारी शक्तियों को संविधान के विभिन्न हिस्सों के अध्ययन द्वारा ही मालूम किया जा सकता है। चूँकि भारत में ससदीय प्रणाली स्थापित की गई है, अतः यह सरलता पूर्वक कहा जा सकता है कि भारतीय ससद के कार्य, उन देशों की ससद के तुल्य हैं, जहाँ ससदीय प्रणाली प्रचलित है।

भारतीय ससद की शक्तियाँ तथा कार्यों का, निम्नलिखित विभिन्न श्रेणियों में रख कर, अध्ययन किया जा सकता है।

१—व्यवस्थापन, २—कायपालिका का नियन्त्रण, ३—न्यायपालिका से संबंधित शक्तियाँ, ४—वित्त सम्बन्धी शक्तियाँ और ५—अन्य शक्तियाँ।

व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ—संविधान के अनुच्छेद २४५ (१) के अनुसार ससद, संविधान के प्रावधानों के अन्तर्गत सम्पूर्ण भारत या इसके किसी भी हिस्से के लिए, तथा राज्य विधान सभा सम्पूर्ण राज्य या इसके किसी भी हिस्से के लिए विधि का निर्माण कर सकती है। इसी तरह अनुच्छेद २४६ (१) के अनुसार ससद को संविधान की सातवीं अनुसूची में उल्लिखित प्रथम सूची (संघ सूची) में उल्लिखित विषयों पर कानून निर्माण का अधिकार है।



अनुच्छेद २४६ (२) के अनुसार सभा को सविधान की सातवीं अनुसूची में उल्लिखित तीसरी सूची (समवर्ती सूची) में उल्लिखित विषयों पर विधि का निर्माण करने का अधिकार है। अनुच्छेद २४६ (३) के अनुसार किसी भी राज्य की विधान सभा को राज्य या राज्यों के कितने भी हिस्से के लिए, सविधान की सातवीं अनुसूची में उल्लिखित, दूसरी सूची (राज्य सूची) में उल्लिखित विषयों पर विधि का निर्माण करने का अधिकार है।

संक्षेप में, भारतीय संविधान द्वारा तीन व्यवस्थापन सम्बन्धी सूचियों का निर्धारण किया गया है, जिनका उल्लेख संविधान की सातवीं अनुसूची में है।

(क) सभ्यसूची-जिसमें १७ विषय हैं, जिन पर केवल सभ्य सभा विधि निर्माण कर सकती है।

(ख) राज्य सूची-जिसमें ६६ विषय हैं, जिन पर साधारणतया, केवल राज्य विधान सभा ही विधि का निर्माण कर सकती है। और,

(ग) समवर्ती सूची-जिसमें ४७ विषय हैं, जिन पर दोनों, सभा तथा राज्य विधान सभा को विधि निर्माण करने का अधिकार है। अनुच्छेद २५४ (१) के अनुसार यदि राज्य विधान सभा द्वारा निर्मित किसी विधि का, किसी प्रावधान का, सभ्य सभा द्वारा निर्मित विधि के किसी प्रावधान से संघर्ष होता है तो संघीय विधि मान्य होगी और जिस हद तक राज्य विधि का संघर्ष संघीय विधि से है, उस हद तक राज्य विधि को अवैध माना जायेगा। परन्तु अनुच्छेद २५४ (२) के अनुसार यदि समवर्ती सूची में उल्लिखित विषय पर निर्मित किसी राज्य विधि का संघर्ष, संघीय सभा द्वारा उसी विषय पर निर्मित विधि से है, और ऐसी राज्य विधि को राष्ट्रपति द्वारा सहमति प्राप्त हो गई है तो राज्य विधि को ही मान्यता प्राप्त होगी, परन्तु साथ ही उक्त विषय पर निर्मित राज्य विधि में जोड़ने, संशोधन, परिवर्तन या उसे समाप्त करने हेतु विधि पारित करने का अधिकार सभा में निहित है।

संविधान के अनुच्छेद २४८ (१) के अनुसार उपरोक्त तीन सूचियों द्वारा शक्ति के विभाजन के पश्चात् अवशिष्ट शक्तियाँ सभ्य सभा में ही निहित हैं।

निम्नलिखित कुछ विशेष परिस्थितियों में सभ्य सभा राज्य सूची सम्बन्धित विषयों पर विधि निर्माण कर सकती है।

क—जब राज्य सभा द्वारा दो-तिहाई बहुमत के आचार पर अनुच्छेद २४६ के अनुसार प्रमाणित कर दिया है कि राज्य सूची में उल्लिखित किसी विषय का महत्व राष्ट्रीय महत्व का हो गया है, परन्तु राज्यसभा का प्रस्ताव एक वर्ष से अधिक समय तक नहीं रह सकता है।

ख—अनुच्छेद २५० (१) के अन्तर्गत सभ्य सभा सम्पूर्ण देश या उसके किसी हिस्से के लिए आवश्यकताओं, स्थिति के अनुसार, कर सकता है।



ग—अनुच्छेद २५२ (१) के अनुसार यदि दो या दो से अधिक राज्य की विधान सभाओं को वाछनीय है कि उनके सम्बन्ध में, संघ ससद राज्य सूची में उल्लिखित किसी विषय पर विधि का निर्माण करे। ससद को उन राज्यों के लिए और भविष्य में ऐसे राज्यों के लिए भी जिनकी विधान सभाओं में इस सम्बन्ध में प्रस्ताव पारित किये गए हैं, विधि निर्माण करने का अधिकार होगा।

भारतीय संविधान के अन्तर्गत शक्ति के विभाजन की विशिष्ट प्रक्रिया अपनाते के पक्षस्वरूप यह स्पष्ट है कि ससद को अत्यधिक शक्तियाँ प्राप्त हुई हैं। संविधान के अनुच्छेद २४६, २४८, २४९, २५०, २५१, २५२, तथा २५३, संघीय सिद्धान्त के बावजूद भी, भारतीय संघीय व्यवस्था के अन्तर्गत संघ ससद को एक शक्तिशाली संस्था बनाने में सहायक हुए हैं, जिससे राष्ट्र की युनियामी एकता के ढाँचे को स्थायी रखा जा सके।

ससद की व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियों की अलग ससद में विधि निर्माण प्रक्रिया में प्रतिनिधित्व होती है। संविधान में विधि निर्माण प्रक्रिया के सम्बन्ध में कोई विस्तृत उल्लेख नहीं है। साधारण विधेयकों को (वित्त विधेयकों को छोड़ कर) ससद के किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। और एक विधेयक को ससद द्वारा पारित तभी माना जायेगा, जब विधेयक दोनों सदनों में पारित हो चुका है। ससद के किसी भी सदन के समक्ष विचार के लिए विधेयक ससद के स्थापित होने से समाप्त नहीं हो जायेगा। लोकसभा के विघटन से उसके समक्ष जो विधेयक है, या जो उससे पारित होकर राज्यसभा को गया है, समाप्त हो जायेगा, परन्तु ऐसा विधेयक जिसकी उत्पत्ति राज्यसभा में हुई है, लोकसभा के विघटन से समाप्त नहीं होगा। यदि लोकसभा के विघटन के पूर्व राष्ट्रपति द्वारा दोनों सदनों की बैठक बुलाई गई है तो विधेयक समाप्त नहीं होगा।

ससद द्वारा विधि निर्माण करने के लिए संविधान में केवल उपर्युक्त बातों का ही उल्लेख है। विधि निर्माण प्रक्रिया के अन्तर्गत अन्य बातों को ससद के नियमों के अनुसार निर्धारित किया गया है। इन नियमों के अन्तर्गत दोनों सदनों के लिए समान विधि निर्माण प्रक्रिया का निर्धारण किया गया है। सदन में प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होने चाहिये। साधारण विधेयक को किसी मंत्री या अन्य सदस्य द्वारा सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। मंत्री द्वारा प्रस्तुत साधारण विधेयक सरकारी विधेयक कहलाता है, जब कि साधारण सदस्य द्वारा प्रस्तावित विधेयक, साधारण सदस्य विधेयक कहलाता है। प्रत्येक सरकारी साधारण विधेयक को विधि का रूप धारण करने के लिए पांच चरणों को पार करना होगा।

प्रथम वाचन—सदन में विधेयक का प्रस्तुतीकरण ही प्रथम चरण (स्तर) है। सदन के सचिवालय को विधेयक की एक प्रति सुपुर्द करना होता है। तत्पश्चात्



अध्यक्ष द्वारा विधेयक को किसी निश्चित तिथि की कार्यवाही की सूची में रख दिया जाता है। उम तिथि को प्रस्तावक अपनी जगह खड़े होकर उस विधेयक को सदन में प्रस्तुत करने की आज्ञा मागता है। इस पर अध्यक्ष खड़े होकर कहता है कि विधेयक को प्रस्तुत किया गया है। नामान्वय में विधेयक का प्रस्तुतीकरण एक औपचारिकता मान है। प्रायः परम्परानुसार इस स्तर पर विधेयक के सदन में कोई वाद-विवाद नहीं होता है। परन्तु पूर्व में, कुछ परिस्थितियों में इस स्तर पर विधेयक का विरोध किया गया है। यदि विधेयक का विरोध सर्वपक्षीय आधार पर किया गया है तो अध्यक्ष वाद-विवाद के लिए अनुमति दे सकता है।

विधेयक के प्रस्तुतीकरण के पश्चात्, उसका प्रकाशन भारतीय गजट में कर दिया जाता है।

द्वितीय वाचन—विधेयक के प्रस्तुतीकरण के दो दिन पश्चात् ही द्वितीय वाचन प्रारम्भ होता है। यदि अध्यक्ष की राय में विधेयक का अत्यधिक महत्व है, तो प्रस्तुतीकरण के तुरन्त बाद, द्वितीय वाचन प्रारम्भ किया जा सकता है। द्वितीय वाचन के दौरान विधेयक संबंधी प्राप्त जानकारी तथा सुझाव के संक्षिप्त रूप सदन के सदस्यों के उपयोग के लिए वितरित किये जाते हैं। यदि अध्यक्ष अनुमति देता है तो उस विधेयक पर वाद-विवाद हो सकता है, परन्तु यह विस्तृत रूप से नहीं होता है। यह जर्चा केवल विधेयक के मूल सिद्धान्तों, मुख्य उपबन्धों तक ही सीमित रहती है। प्रस्तावक सदस्य विधेयक को प्रवर समिति या दोनों सदनों की सम्पूर्ण समिति को भेजने के लिए प्रस्ताव कर सकता है।

क—समिति स्तर—भारतीय सदन में केवल महत्वपूर्ण तथा जटिल विधेयकों की समिति के पास भेजा जाता है। प्रवर समिति के सदस्यों की संख्या २० से ३० तक होनी है। प्रवर समिति में सत्तापक्ष तथा विपक्षी दलों के सदस्य होते हैं। प्रायः सत्तापक्ष दल के सदस्यों की संख्या अधिक होती है। समिति में विधेयक पर गहराई से विचार-विमर्श होता है। विधेयक के उपबन्धों में संशोधन लाय जा सकते हैं। यदि किसी व्यक्ति की उपस्थिति या भाग्यमान की आवश्यकता होती है तो प्रवर समिति इसकी मांग करती है। जनता या प्रेस प्रतिनिधि बैठकों में प्रवेश नहीं कर सकते हैं। अन्त में समिति अपना प्रतिवेदन सदन को भेजती है, जो प्रकाशित किया जाता है।

ख—प्रतिवेदन स्तर—जैसा देखा जा चुका है, समिति को विधेयक के सदन में अपना प्रतिवेदन भेजना आवश्यक है। साधारणतया प्रतिवेदन की तीन माह के अन्दर भेजना आवश्यक है, परन्तु यदि सदन द्वारा कोई समयावधि निर्धारित कर दी गई है तो समिति को उसके अन्दर ही प्रतिवेदन देना होगा। प्रतिवेदन पर समिति के अध्यक्ष के हस्ताक्षर होना आवश्यक है। प्रतिवेदन स्तर के दौरान



विधेयक पर गहराई से वाद विवाद होते हैं। विधेयक के प्रत्येक भाग पर वाद-विवाद होता है तथा सशोधन प्रस्तुत किये जा सकते हैं। वाद विवाद के पश्चात् विधेयक के प्रत्येक भाग और सशोधन पर मतदान होता है। बहुमत से विधेयक तथा उसमें विभिन्न सशोधनों के स्वीकृत होने पर, विधेयक सदन में विधि-निर्माण-प्रक्रिया के अन्तिम चरण पर पहुँचता है।

तृतीय वाचन—सदन में विधेयक पर तृतीय वाचन, उसका अन्तिम चरण है। इस अन्तिम चरण में विधेयक के सत्र में यह प्रस्तावित किया जाता है कि उसे पारित किया जाये। इस समय विधेयक पर गहराई से विचार विमर्श नहीं किया जाता है। परन्तु विधेयक के पक्ष या विपक्ष में तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं, तथापि इस स्तर में लम्बे भाषण नहीं होते हैं। यदि उपस्थित सदस्यों के बहुमत द्वारा विधेयक पारित हो जाता है तो उसे सदन द्वारा पारित माना जायेगा। अन्त में विधेयक को दूसरे सदन में भेजने के पूर्व सदन के अध्यक्ष या सचिव द्वारा विधेयक का प्रमाणीकरण होना आवश्यक है।

दूसरे सदन में भी उसी प्रकार की विधि-निर्माण प्रक्रिया का अनुसरण होगा, जिस प्रकार की प्रक्रिया का उपयोग पहले सदन में किया गया था। दूसरे सदन के समक्ष दो विकल्प हैं। प्रथम, विधेयक को उसी रूप में पारित करना जिस रूप में वह पहले से उसके समक्ष आया था। द्वितीय विकल्प विधेयक में सशोधन करना है। ऐसी स्थिति में विधेयक पुनः पहले के सदन के समक्ष भेजा जायेगा। यदि दूसरे सदन द्वारा प्रस्तावित सशोधन के फलस्वरूप दोनों सदनों में मतभेद उभरते हैं तो ऐसी स्थिति में राष्ट्रपति दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन आमंत्रित करेगा, जिसका सभापति लोक सभा का अध्यक्ष होगा। इस प्रकार की संयुक्त बैठक में साधारण बहुमत द्वारा ही विधेयक पारित किया जा सकता है। स्पष्ट है कि लोक सभा के सदस्यों की संख्या राज्यसभा के सदस्यों के लगभग दुगुनी होने के कारण, लोक सभा का मत ही अन्तिम होगा।

दोनों सदनों द्वारा पारित होने के पश्चात्, विधेयक को राष्ट्रपति के पास स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। राष्ट्रपति के समक्ष दो विकल्प हैं। पहला यह उस विधेयक को स्वीकृति प्रदान कर दे जिसके फलस्वरूप विधेयक विधि के रूप में अंगीकृत हो जाता है। द्वितीय राष्ट्रपति अपने सुझावों सहित, विधेयक को ससद के पुनर्विचार के लिए लौटा सकता है, परन्तु ऐसी स्थिति में, यदि विधेयक ससद द्वारा पुनः पारित किया जाता है, तो राष्ट्रपति के सुझाव सहित या बिना उन सुझावों के पारित करना होगा। ऐसे विधेयकों को राष्ट्रपति अनुमति देने के लिए बाध्य होगा। राष्ट्रपति की स्वीकृति से विधेयक, विधि में परिवर्तित हो जायेगा।

साधारण-सदस्य-विधेयक (प्रायव्हेट मेम्बर बिल) सत्र की विधि निर्माण प्रक्रिया और उपरोक्त उल्लिखित सरकारी साधारण विधेयक विधि निर्माण में थोड़ा-सा ही



अन्तर है। साधारण-सदस्य-विधेयक को साधारण-विधेयक समित (प्रायव्हेट विधेयक समिति) के पास भेजा जाता है। १९५३ में इस समिति को स्थापित किया गया था। इस समिति में अध्यक्ष सहित १५ सदस्य होते हैं। समिति के अध्यक्ष को सदन के अध्यक्ष मनोनीत करते हैं। समिति के प्रतिवेदन की प्रतियों को सदन के सदस्यों को वितरित किया जाता है। यही विधेयक का सदन में औपचारिक प्रस्तुतीकरण है। इसके बाद विधेयक को पारित करने के लिए उसी प्रक्रिया को उपयोग में लाया जाता है, जो सरकारी साधारण (अविवेकीय) विधेयकों के लिए उपयोग में लाई जाती है। साधारण सदस्य-विधेयक को पारित करने के लिए, प्रस्तुतकर्ता को सरकारी सदस्यों के सहयोग की निरन्तर आवश्यकता रहती है, उनके सहयोग के बिना साधारण-सदस्य विधेयक (प्रायव्हेट मेम्बरस बिल) के पारित होने की कल्पना भी नहीं की जा सकती है।

### कार्यपालिका को नियन्त्रण करने सबंधी शक्तियाँ

संसद की कार्यपालिका सबंधी शक्तियों के मुख्यतः तीन स्रोत हैं, जिनके आधार पर संसद कार्यपालिका का नियन्त्रण करने में समर्थ है।

सर्वप्रथम, अनुच्छेद ५६ के अन्तर्गत संसद के निर्वाचित सदस्य, राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए निर्वाचन सभा का एक हिस्सा है। भारत के उपराष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए अनुच्छेद ६६ के अन्तर्गत, संसद के निर्वाचन सदस्य निर्वाचन-सभा के सदस्य होते हैं।

द्वितीय, संसद की एक अन्य, परन्तु सक्रियतात्मक तथा प्रभावपूर्ण शक्ति का उल्लेख संविधान के अनुच्छेद ६१ में किया गया है, जिसके अनुसार संसद राष्ट्रपति को संविधान का उल्लंघन करने के लिए महामयीय लगाकर पदभ्यूत कर सकती है। उपराष्ट्रपति को भी संसद इसी कारण से महामयीय द्वारा पदभ्यूत कर सकती है।

तृतीय, कार्यपालिका को नियन्त्रित करने की दृष्टि से, संसद की सबसे अधिक महत्वपूर्ण शक्ति सधीय मंत्रीमण्डल के संबंध में है। अनुच्छेद ७५ (३) के अन्तर्गत सधीय मंत्रीमण्डल का सामूहिक रूप से उत्तरदायित्व संसद के निचले सदन लोकसभा के प्रति है। मंत्रीमण्डल के विच्छेद अविश्वास-प्रस्ताव पारित कर, लोकसभा उसे त्याग पत्र देने के लिए बाध्य कर सकती है। इसी तरह लोकसभा मंत्रीमण्डल द्वारा प्रस्तावित बजट को भी पारित करने से इन्कार कर सकती है जिसके फलस्वरूप, मंत्रीमण्डल को अपना त्यागपत्र देना होगा। संविधान के अनुच्छेद ७५ (३) में, वास्तव में, वह आधारभूत सिद्धान्त निहित है, जिसके अन्तर्गत मंत्रीमण्डल लोकसभा के अधीन संस्था है। इस सिद्धान्त के आधार पर कहा जा सकता है कि लोकसभा वास्तव में भारतीय



ससदीय प्रणाली में, मन्त्रीमण्डल की स्वामी है। मन्त्रीमण्डल के लोकसभा के प्रति उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को विभिन्न प्रकार से नार्मान्वित किया जाता है, जैसे मन्त्रियों से सदन में प्रश्न पूछ कर, स्थगन प्रस्ताव रखकर, इत्यादि।

सरकार के तीनों अंगों पर विशिष्ट जनतांत्रिक अवरोधों की आवश्यकता के सिद्धान्त के अनुसार प्रत्येक अंग के सबंध में जनतांत्रिक अवरोधों के रूप में कुछ शक्तियाँ उपलब्ध होनी चाहिये जिनसे सरकार के तीन अंगों के पारस्परिक सबंधों का निर्धारण जनतांत्रिक आधार पर किया जा सके। भारतीय संविधान निर्माताओं ने इस सिद्धान्त का अनुकरण करते हुए सच ससद को न्यायापालिका के सबंध में कुछ शक्तियाँ प्रदत्त की हैं और राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के सबंध में कुछ शक्तियाँ ऐसी दी हैं जो न्यायिक शक्तियों के रूप में हैं। ये निम्नांकित हैं।

(क) संविधान के अनुच्छेद १२४ के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय में एक मुख्य-न्यायाधीश तथा सात अन्य न्यायाधीश होंगे। परन्तु ससद को न्यायाधीशों की संख्या में वृद्धि करने का अधिकार है। अतः, ससद ने सर्वोच्च न्यायालय अधिनियम १९५६ पारित कर न्यायाधीशों की संख्या, मुख्य न्यायाधीश को मिलाकर, ११ निर्धारित कर दी है। न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है।

न्यायाधीशों को पदच्युत करने में ससद की भूमिका महत्वपूर्ण है। किसी न्यायाधीश को पदच्युत राष्ट्रपति के आदेशानुसार ऐसी स्थिति में ही किया जा सकेगा, जब ससद का प्रत्येक सदन न्यायाधीश को उसके दुर्व्यवहार या अक्षमता के कारण पदच्युत करने के लिए सदन की सारी सदस्यता के बहुमत से एक प्रस्ताव पारित कर देता है। ससद को अधिकार है कि न्यायाधीश के दुर्व्यवहार या अक्षमता को साबित करने के लिए कोई विशिष्ट प्रक्रिया का निर्धारण करे। यहाँ पर ससद की भूमिका के दो पक्षों पर बल देना आवश्यक है। सर्वप्रथम, बिना ससद के प्रस्ताव पारित किये हुए, राष्ट्रपति स्वेच्छानुसार किसी भी न्यायाधीश को पदच्युत नहीं कर सकता है। द्वितीय, ससद की यह शक्ति न्यायाधीश के अनुत्तरदायी व्यवहार को रोकने के लिए एक प्रभावशील जनतांत्रिक अवरोध के सदृश है।

(ख) ससद को सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार में, अनुच्छेद १३८ के अनुसार, वृद्धि करने का अधिकार है। ससद सर्वोच्च न्यायालय को, सघोष सूची में उल्लिखित किसी भी विषय के सबंध में अतिरिक्त क्षेत्राधिकार विधि द्वारा प्रदत्त कर सकती है।

यदि भारत सरकार और किसी राज्य सरकार के मध्य सर्वोच्च न्यायालय को किसी विषय के सबंध में अतिरिक्त क्षेत्राधिकार प्रदत्त करने के लिए समझौता हुआ है और ससद कानून द्वारा अपनी सहमति देती है, तो सर्वोच्च न्यायालय को उक्त विषय पर क्षेत्राधिकार होगा। अनुच्छेद १३६ के अनुसार ससद सर्वोच्च



न्यायालय को, उन उद्देश्यों के अलावा जो अनुच्छेद ३२ (२) में वर्णित हैं, बन्दी प्रत्यक्षीकरण, परमादेश प्रतिषेध, उत्प्रेषण और अधिकार-पृच्छा आदि लेख, लागू करने का अधिकार प्रदत्त कर सकती है। अन्त में, अनुच्छेद १४० के अन्तर्गत यदि ससद आवश्यक या वांछनीय समझती है तो सर्वोच्च न्यायालय को ऐसे अतिरिक्त अधिकार, जो संविधान के अनुकूल हैं, अपने कार्यों को प्रभावपूर्वक करने के लिए प्रदान करेगी।

(ग) राष्ट्रपति पर संविधान का उत्सर्जन करने के लिए महामियोग लगाकर, उसे पदच्युत करने की शक्ति ससद को एक प्रकार की न्यायिक शक्ति है। राष्ट्रपति पर महामियोग चलाने के लिए ससद के किसी भी सदन द्वारा आरोप प्रस्तुत किये जा सकते हैं। आरोप लगाने के लिए सदन के एक चौथाई सदस्यों के हस्ताक्षर और १४ दिवस पूर्व की लिखित सूचना होना भी आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, प्रस्ताव को ससद की सारी सदस्यता के दो-तिहाई बहुमत से पारित किया जाना चाहिये।

जब आरोप का प्रस्ताव ससद के एक सदन द्वारा पारित हो जाता है तब दूसरा सदन आरोपों की जांच करेगा। राष्ट्रपति को ऐसी स्थिति में उपस्थित होने या अपना प्रतिनिधित्व करवाने का पूर्ण अधिकार है। यदि दूसरे सदन द्वारा आरोपों के जांच के पक्षस्वरूप सदन की सारी सदस्यता के दो-तिहाई बहुमत द्वारा प्रस्ताव पारित किया जाता है कि राष्ट्रपति के विरुद्ध आरोप सही हैं तो प्रस्ताव के पारित किये जाने के समय से राष्ट्रपति को पदच्युत समझा जायेगा। राष्ट्रपति को महामियोग लगा कर पदच्युत करने का ससद का अधिकार, राष्ट्रपति के निरंकुश बनने की प्रवृत्ति पर एक महत्वपूर्ण जनतान्त्रिक अवरोध है, परन्तु संविधान निर्माताओं का ध्यान एक गंभीर नुस्ति की ओर नहीं आकर्षित हुआ। इस कारण कतिपय परिस्थितियों में राष्ट्रपति पर ससद का उपर्युक्त अवरोध प्रभावहीन हो सकता है। यह स्पष्ट है कि राष्ट्रपति पर महामियोग तब ही समभव है जब ससद की बैठक हो रही है, यदि ससद की बैठक नहीं हो रही है और राष्ट्रपति ऐसे समय संविधान का उत्सर्जन करता है तो यह स्वाभाविक है कि अपने ऊपर महामियोग चलाने के लिए राष्ट्रपति ससद की बैठक कदापि नहीं बुलायेगा। अनुच्छेद ८५ (१) के अनुसार ससद के अधिवेशन बुलाने का अधिकार राष्ट्रपति का है। अतः यह अत्यावश्यक है कि इस मदर्भ में संविधान का उचित संशोधन किया जाये। अनुच्छेद ८५ (१) का संशोधन कर ससद को आहूत करने के लिए न केवल एक उचित प्रणाली को अपनाया जा सकता है, परन्तु कार्यपालिका पर ससद के एक जीवन विहीन अवरोध को शक्तिशाली बनाया जा सकता है। प्रो० टी० के टोपे का सुझाव है, "तथापि, एक वैधानिक उपचार, संविधान संशोधन करने और प्रावधान करके कि ससद का अधिवेशन, वर्ष में एक निश्चित दिन स्वतः आहूत हो, रखा जा



सकता है। यह धमरोकी सविधान मे बिया गया है। समवत लोर समा के अध्यक्ष को ससद के दोनो सदनों को आहुत करने के लिए अधिवृत्त बिया जा सकता है, यदि राष्ट्रपति ससद की बैठक को, अध्यक्ष की प्रार्थना करने पर भी नहीं बुलाता है।<sup>१</sup>

**वित्तीय शक्तियाँ—**सविधान के अन्तर्गत देश की वित्त व्यवस्था पर ससद का पूर्ण अधिकार है। जनानाजिक राज्य में बिना अख्य-शापिका ममा (मसद) की अनुमति के कोई कर नहीं लगाया जा सकता। मारन में मसद द्वारा वित्त व्यवस्था पर नियन्त्रण, ब्रिटिश ससद के उस देश की वित्त व्यवस्था पर नियन्त्रण के निदान्त के अनुकूल है।

सर एरस्कीन मय ससद द्वारा ब्रिटिश वित्त व्यवस्था के नियन्त्रण के निदान्त का उल्लेख इस तरह करते हैं—“ब्रिटिश ब्राउन को मन्त्रियों की सलाह के अनुसार कार्यपालिका भविष्य होने के नाते, देश की आय और लोनसेवाओं पर व्यय का प्रबंध करने का उत्तरदायित्व है। अतः ब्राउन सर्वप्रथम, कामन्स सभा को सरकार की वित्त सघी आवश्यकतओं को पूरा करने के लिए आवश्यक जानकारी प्रदत्त करता है। इस तरह ब्राउन द्वारा वित्त की माग की जाती है और कामन्स सभा अपनी सहमति प्रदत्त करती है।”<sup>२</sup>

ब्रिटिश परम्परा के अनुकूल भारत में, ससद की कार्यपालिका की वित्त सघी भागा को स्वीकृत करने का अधिकार है। सविधान के अन्तर्गत प्रत्येक वित्तीय वर्ष राष्ट्रपति ससद के समक्ष, वार्षिक वित्तीय अनुमान प्रस्तुत करवायेगा, जिसमें सब सरकार के वित्तीय वर्ष के लिए अनुमानित आय-व्यय का उल्लेख होता है। व्यय को दो वर्गों में रखा जा सकता है।

(क) भारत की सचिन निधि में प्रदर्शित व्यय, और (ख) अन्य व्यय।

भारत की सचिन निधि में निम्नलिखित विषयों सघी व्यय का उल्लेख है :—

१—राष्ट्रपति पद के वित्तीय लाभ, भत्ते, तथा व्यय।

२—लोक सभा के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष और राज्यसभा के समापति तथा उप समापति के वेतन तथा भत्ते।

३—भारतीय सरकार के अण्ड तथा उसके व्याज, निधेय निधि व्यय, निष्क्रमण व्यय तथा ऐसे व्यय जो भारत सरकार के अण्ड में संचित हो।

१ टी० के० टोये—‘पूर्वोक्त पुस्तक’ १९६३ पृ० २५१।

२ टी० ई० मेय—‘अट्टीट्राइज ग्रान द ला, प्रिवीलेजेज, प्रोसिडिंग्स एण्ड पूजेरा आफ पार्लियामेन्ट, १३ सप्तरण, पृ० ४६३।



४—सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के वेतन तथा भत्ते और सेवावृत्ति, व सघीय न्यायालय के सचिव में दी जाने वाली सेवा वृत्तियाँ ।

५—उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों को दिये जाने वाले वेतन भत्ते और सेवा-वृत्तियाँ ।

६—भारत की स्वतन्त्रता के पूर्व, भारत क्षेत्र में किसी न्यायालय के न्यायाधीश को सेवावृत्ति ।

७—सघीय लोक सेवा आयोग के सदस्यों के वेतन भत्ते तथा सेवावृत्ति ।

८—भारत के नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के वेतन, भत्ते तथा सेवा वृत्ति ।

९—संसद के सदस्यों के सम्पादन और अभ्यस के वेतन तथा भत्ते ।

१०—किसी न्यायालय या पञ्च न्यायालय के आदेश या निर्णय द्वारा स्थापित दायित्वों को पूरा करने के व्यय ।

११—सचिवान के अन्य प्रावधानों द्वारा संचित निधि संबंधी व्यय, जैसे—अनुच्छेद १४६ (३) के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय के प्रशासकीय व्यय । अनुच्छेद १४८ (६) के अनुसार नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के प्रशासकीय व्यय, अनुच्छेद २७३ व २७५ (१) के अनुसार राज्यों की सहायता संबंधी व्यय और देशी रियासतों के शासकों के प्रिवीपर्स ।

१२—अन्य व्यय जो संसद द्वारा संचित निधि के अन्तर्गत निर्धारित किया जाये ।

संचित निधि के अन्तर्गत व्यय के लिए संसद की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती है । अन्य प्रकार के व्यय के लिए संसद की स्वीकृति की आवश्यकता है । संचित निधि में उल्लिखित व्यय पर संसद में मतदान नहीं हो सकता है । अन्य व्यय के लिए अनुदान संबंधी मांग संसद में की जाती है । अनुदान की मांग को लोकसभा राष्ट्रपति की पूर्व स्वीकृति पर ही रखा जा सकता है । लोकसभा को अपनी स्वीकृति या अस्वीकृति देने या अनुदान की मांग में कमी करने का पूर्ण अधिकार है ।

बजट को पारित करने का कार्य, संसद का एक मुख्य कार्य है । संसद का बजट अधिवेशन प्रतिवर्ष फरवरी के दूसरे सप्ताह के पश्चात् आरम्भ होता है । भारत में सर्वप्रथम, रेल मंत्री द्वारा लोकसभा में रेलवे बजट प्रस्तुत किया जाता है । इसके पश्चात् वित्त मंत्री लोकसभा में वार्षिक बजट प्रस्तुत करता है । इस समय वह अपने बजट मापण से सरकार की वित्त तथा अर्थ नीति पर देश की व्यवस्था के सदर्भ में प्रकाश डालता है ।



बजट की प्रतिष्ठा ससद के सदस्यो को विचार-विमर्श के लिए वितरित की जाती है । इस अवस्था में बजट पर वाद-विवाद विस्तार पूर्वक नहीं होता है । परन्तु ससद सदस्य इस अवसर को, सरकार की नीति तथा शासन के विभिन्न विभागों के कार्यों की आलोचना करने के लिए उपयोग में ला सकते हैं ।

जैसा देखा जा चुका है, ससद की संचित निधि में उल्लिखित व्यय पर मतदान करने का अधिकार नहीं है अतः वाद-विवाद के पश्चात् लोकसभा उन विभिन्न मांगों पर मतदान करती है जो संचित-निधि से संबंधित नहीं है । विभिन्न मंत्रालयों की मांगों पर पृथक् रूप से विचार होता है । यहाँ पर लोकसभा को प्रत्येक मंत्रालय के विगत वर्ष के कार्यों तथा नीतियों का मूल्यांकन करने का अवसर प्राप्त होता है, क्योंकि अपनी मांगों के औचित्य को बतलाते हुए प्रत्येक मंत्रालय अपने विगत वर्ष के कार्यों से लोकसभा को अवगत कराता है ।

मांगों की मतदान द्वारा स्वीकृत के पश्चात् वापिक विनियोग विधेयक लोकसभा द्वारा स्वीकृत मांगों तथा संचित-निधि संबंधी व्यय को साथ मिलाकर तैयार किया जाता है, जहाँ वाद-विवाद प्रायः सार्वजनिक मुद्दों तथा सरकारी नीतियों तक सीमित रहता है । विशेषकर वाद-विवाद उन प्रश्नों पर होता है, जिन पर पूर्व में विचार नहीं हुआ है । किसी विषय पर वाद-विवाद के लिए अध्यक्ष की पूर्वानुमति आवश्यक है, और अध्यक्ष वाद-विवाद में भाग लेने वाले सदस्यों को पहले ऐसे विषयों के संबंध में सूचना देने के लिए कह सकता है ।

इसके पश्चात् विनियोग विधेयक को उन सब स्तरों को पार करना होगा जो एक साधारण विधेयक के विधि निर्माण के लिए आवश्यक हैं । लोकसभा जब विनियोग विधेयक पारित कर देती है तब अध्यक्ष प्रमाणित करता है कि विधेयक धन विधेयक है । तत्पश्चात् विधेयक को राज्यसभा के समक्ष भेजा जाता है । राज्यसभा के लिए, विधेयक पर विचार-विमर्श कर अपने सुझावों सहित, १४ दिन में विधेयक को लोकसभा के पास वापिस लौटाना आवश्यक है । परन्तु यह लोकसभा पर निर्भर है कि राज्यसभा के सुझावों को स्वीकार करे या न करे । विधेयक पर अन्तिम निर्णय लोकसभा का ही है । लोकसभा द्वारा पारित होने के पश्चात् विधेयक राष्ट्रपति के पास उसकी स्वीकृत के लिए भेजा जायेगा । राष्ट्रपति की स्वीकृति औपचारिक है । विनियोग विधेयक को पुनर्विचार के लिए वापिस नहीं लौटाया जा सकता है ।

धन विधेयक निर्माण का अन्तिम चरण संसद द्वारा वित्तीय विधेयक पारित करना है । सरकार के हर संबंधी प्रस्ताव धनले वर्ष के लिए वित्त विधेयक के रूप में लोकसभा के समक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं । वित्त विधेयक को पारित करने की प्रक्रिया उपर्युक्त वर्णित विनियोग विधेयक को पारित करने की प्रक्रिया के समान है । सदन में, विशेषकर समिति स्तर के बाद विधेयक पर विस्तार पूर्वक विचार



किया जाता है। सशोधन, प्रस्ताव करो को समाप्त करने या घटाने के लिए प्रस्तुत किये जाते हैं, पर करो को बढ़ाने के प्रस्ताव प्रायः प्रस्तुत नहीं होते। वित्त विधेयक अप्रैल माह में ही पारित किया जाता है क्योंकि प्राविजनल कलेक्शन आफ टेक्सेज एक्ट १९३१ के अन्तर्गत वित्तीय प्रस्ताव, वार्षिक वित्त प्रस्तावों के प्रस्तुत करते ही प्रभावशील हो जाते हैं।

संसद में वित्त प्रक्रिया के अध्ययन से यह स्पष्ट है कि देश की वित्त तथा धर्म व्यवस्थाओं पर संसद का पूर्ण नियन्त्रण है। परन्तु यह सोचना गलत होगा कि संसद का नियन्त्रण वित्तीय विधि निर्माण तक ही सीमित है। बजट के पारित होने के पश्चात् भी संसद का नियन्त्रण देश की वित्त एवं धर्म व्यवस्थाओं पर लगातार बना रहता है। परन्तु संसद का यह नियन्त्रण अप्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। वास्तव में कार्यपालिका पर संसद के नियन्त्रण का महत्वपूर्ण साधन वित्त है। वित्त व्यवस्था के नियन्त्रण की प्रक्रिया में कनिष्ठ साधनों को ध्यान में रखा जाना चाहिये, जिनके माध्यम से संसद निरन्तर अपना नियन्त्रण कार्यपालिका पर करती है। वे निम्नलिखित हैं।

१—सरकारी लेखों का लेखा परीक्षण—लेखा परीक्षण वह प्रक्रिया है, जिसका उपयोग लेखों का परीक्षण, उनकी या उनके अन्तर्गत, कार्यों की उपयुक्तता विदित करने के लिए किया जाता है। संक्षेप में, लेखा-परीक्षण द्वारा वित्त सम्बन्धी कार्यों का औचित्य दो आधारों पर निर्धारित किया जा सकता है।

क—वित्त सम्बन्धी कार्यों को विधि के अनुकूल होना चाहिये, और

ख—वित्त सम्बन्धी कार्यों की वित्त नियमों के अन्तर्गत उपयुक्तता इस दृष्टिकोण से निर्धारित करना कि वित्त सम्बन्धी कार्यों द्वारा अनुपयुक्त एवं निरर्थक व्यय तो नहीं हुआ है।

भारतवर्ष में लेखा-परीक्षण के कार्य लेखा परीक्षण विभाग में निहित हैं, जिसका अध्यक्ष नियन्त्रक तथा महालेखा-परीक्षक है। लेखा परीक्षण, एक सशोध विषय है। संविधान के अनुच्छेद १४१ (१) के अनुसार नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के कार्य तथा शक्तियों को संसद निर्धारित करेगी। नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक को सध एवं राज्यों के द्वारा लगाये कर्तों से संबंधित व्ययों का लेखा परीक्षण करने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त, नियन्त्रक तथा लेखा-परीक्षक को सध तथा राज्यों के अन्य व्ययों का भी लेखा-परीक्षण करने का अधिकार है। “व्यय पर संसद का नियन्त्रण, अपने अधिकारी नियन्त्रक तथा महालेखा-परीक्षक के माध्यम से किया जाता है। वह व्यवस्थापिका की ओर से लेखों का लेखा-परीक्षण करता है तथा अपना प्रतिवेदन व्यवस्थापिका को प्रस्तुत करता है।”<sup>१</sup>



२—संसद की वित्तीय समितियाँ—संसद की कार्यपालिका के नियन्त्रण का अन्य साधन, उसकी वित्तीय समितियों के रूप में है। संसद की दो वित्तीय समितियाँ हैं।

क—लोक लेखा समिति—प्रारम्भ में संघीय लोकलेखा समिति में १५ सदस्य थे, जिनका निर्वाचन लोक सभा अपने सदस्यों में से करती है। परन्तु १९५३ से राज्य सभा के सदस्यों को इसमें सम्मिलित किया जाने लगा। इसका अध्यक्ष सत्ताबद्ध दल में से ही लिया जाता है। लोकलेखा समिति, नियन्त्रक तथा महा-लेखा परीक्षक के संसद के समक्ष प्रतिवेदन के प्रकाश में सरकारी लेखों का परीक्षण करती है। प्रत्येक मंत्रालय या विभाग का एक अधिकारी लोकलेखा समिति के समक्ष, समिति द्वारा उठाई गई आपत्तियों का निवारण या स्पष्टीकरण करने उपस्थित होता है। जिन मंत्रालयों या विभागों में अनियमितताएँ हुई हैं उनके सम्बन्ध में समिति द्वारा प्रदत्त जानकारी, उसके निष्कर्ष तथा सुझाव लोकसभा की समिति-अध्यक्ष द्वारा पहुँचाये जाते हैं। लोकसभा से समिति का प्रतिवेदन वित्त मंत्रालय को भेज दिया जाता है, जो समिति के सुझावों को मन्वित मंत्रालय या विभाग से अवगमन कराना है। यदि समिति के किसी सुझाव को सरकार अस्वीकृत कर देती है तो उसको ऐसा करने के लिए कारण बनलाने होंगे। यह स्पष्ट है कि लोक लेखा समिति कार्यपालिका तथा प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के लिए संसद की महत्वपूर्ण सहायता पहुँचाती है। डा० नार्मन पामर का कहना है—“लोकलेखा समिति न केवल नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन, और अन्य कागजातों की विभिन्न अनियमितताएँ को ज्ञात करने के लिए जाँचती है परन्तु साथ ही राष्ट्र के वित्त सम्बन्धी प्रशासन से संबंधित निरर्थक व्यय, भ्रष्टाचार, अक्षमता एवं अन्य त्रुटियों में भी रुचि रखती है। अतएव यह सरकारी लापरवाही तथा भ्रष्टाचार के विरुद्ध संसद के हितों की रक्षक तथा जनता की संरक्षक है। इसके प्रतिवेदन महत्वपूर्ण लेख हैं।”

लोकलेखा समिति की भूमिका के समय में यहाँ इसके एक महत्वपूर्ण प्रतिवेदन का उल्लेख करना आवश्यक होगा। यह मामला भारत-चीन युद्ध-१९६२ से संबंधित है। भारत की पूर्वी सीमा पर हवाई-जहाजों के उतरने की हवाई-पट्टी को तैयार करने के लिए मुख्य इंजीनियर ने रु० १०८,८५ लाख का ठेका इस शर्त पर दिया कि सारा कार्य पाँच माह में पूरा हो जायेगा। वास्तव में सारे कार्य का अनुमानतः व्यय रु० ६३,०३ हजार ही था। इस पर भी ठेकेदार को सारा कार्य समाप्त करने में एक वर्ष से अधिक समय लग गया। निर्माण कार्य



प्रारम्भ होने से पूर्व ही गोलीबार स्फाणित हो चुका था। लोकलेखा समिति के समक्ष अपना साक्ष्य देते हुए सुरक्षा-सचिव ने स्वीकार किया कि यदि युद्ध पुनः प्रारम्भ होता तो निर्माण कार्य के निर्धारित समय में समाप्त न होने के फलस्वरूप निश्चित भारतीय वायु सेना की कार्य-दक्षता पर आघात पहुँचता। समिति ने अपनी ४८वें प्रतिवेदन में, जो लोकसभा के १६ अप्रैल, १९६६, को भेजा था, सुझाव दिया कि अनुभव के आधार पर सबक सीखते हुए, प्रतिरक्षा के अधिकारियों के लिए, भविष्य में ऐसे आपत्तिकालीन कार्य, जिसमें जनता का अधिक धन लगता है, हाथ में लेते समय सतर्कतापूर्वक कार्य करना चाहिये।

**ख—प्राक्कलन समिति—**“प्राक्कलन समितियाँ स्थायी, तथा निरन्तर कार्य करने वाली मशीनरी के समान हैं जो व्यय की दृष्टि से अर्थ-व्यवस्था में बचत की समाधान की जाँच करती हैं और उसके लिए सुझाव प्रस्तुत करती हैं।”<sup>१</sup>

भारत में राष्ट्रीय प्राक्कलन समिति के २५ सदस्य हैं जो ससद द्वारा एकल सार्वभौमिक मत द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अनुसार निर्वाचित किये जाते हैं। समिति के अध्यक्ष को लोकसभा का अध्यक्ष मनोनीत करता है। प्रत्येक वर्ष प्राक्कलन समिति कतिपय मन्त्रालयों के वित्तीय अनुमानों की जाँच करके लोकसभा को प्रतिवेदन भेजती है। विशेषकर प्राक्कलन समिति विभिन्न मन्त्रालयों में बचत तथा निपुणता हासिल करने के लिए सुझाव देती है। समयानुसार प्राक्कलन समिति ने कई महत्वपूर्ण सुझाव दिये हैं। उदाहरण के लिए अपने प्रतिवेदन २ में समिति ने भारत सरकार के सचिवालय और विभिन्न प्रशासकीय विभागों के संगठन के लिए सुझाव दिये हैं। प्रतिवेदन ६ में कतिपय प्रशासकीय तथा वित्त संबंधी सुधारों के लिए सुझाव दिये हैं। इसी प्रतिवेदन में समिति ने वित्त मन्त्रालय के लिए सुझाव दिया है कि बहुत काम एक साथ इकट्ठा न हो, विभिन्न प्रशासकीय विभाग अपनी योजनाएँ वित्त मन्त्रालय को कम से कम एक वर्ष पूर्व भेजे। इसी तरह प्रतिवेदन २० में समिति ने सरकार को यह सुझाव भेजा है कि जब भी सरकार ऋण लेने जाये तब ससद की सूचना देना आवश्यक है।

प्राक्कलन समिति के सुझाव सरकार को भेजे दिये जाते हैं, जो इनकी कार्यान्वित करने का प्रयत्न करती है। समिति को, उसके कार्यों में, ससद-सचिवालय द्वारा सहायता मिलती है और विभागीय अधिकारियों को यदि समिति यह चाहती है तो उसके समक्ष उपस्थित होना आवश्यक है। प्राक्कलन समिति लोकलेखा समिति के समान प्रशासन के क्षेत्र में निरर्थक व्यय पर रोक लगाती है। प्राक्कलन समिति के महत्व के सम्बन्ध में प्रो० मोरिस जोन्स ने कहा है—

१. एम० पी० ‘शर्मा—पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन थियरी एण्ड प्रैक्टिस’, १९६० पृ० ३७७



“एक महत्वपूर्ण सीमा तब यह समिति केवल मितव्ययता या कार्य दक्षता की भावना से प्रेरित होकर ही नहीं परन्तु कार्यपालिका की निरकुशता को रोकने के विचार से एक वास्तविक विरोधी दल की एवजी में, महत्वपूर्ण स्थान ग्रहण करती है। सचमुच में एक अविकसित देश में इस तरह की व्यवस्था अधिक उपयुक्त है। अन्त में यह उल्लेखनीय है कि प्राक्कलन समिति न कि लोकसेवा समिति दो कार्यों को करती है, जो भारत में महत्वपूर्ण हैं। सर्वप्रथम, यह सदन के सदस्यों के लिए महत्वपूर्ण प्रशिक्षण स्थल है। द्वितीय समिति के प्रतिवेदना का, सदन में तथा सदन के बाहर बहुत शैक्षणिक मूल्य है। इसकी सहायता में लोकमत के उस स्तर का निर्माण हो सकता है जो शासक और शासित वर्गों के मध्य की खाई को दूर करने के लिए अत्यन्त आवश्यक है।”<sup>१</sup>

उपर्युक्त वर्णन से यह स्पष्ट है कि वित्तीय प्रशासन पर संसद का नियन्त्रण आन्तरिक तथा बाह्य साधनों द्वारा निरन्तर बना रहता है।

संसद की अन्य शक्तियाँ—संविधान द्वारा संसद को कतिपय अन्य शक्तियाँ भी प्रदत्त हैं, जिनका निम्नलिखित वर्गीकरण के आधार पर अध्ययन किया जा सकता है :—

१—संसद की सकटकालीन स्थिति संबंधी शक्तियाँ—संविधान के अन्तर्गत राष्ट्रपति द्वारा घोषित सकटकालीन उद्घोषणा को संसद के समक्ष उसकी सहमति के लिए रखना आवश्यक है। जब देश में सकटकालीन स्थिति है, तब अनुच्छेद २५० के अनुसार संसद को सध तथा समवर्ती सूचियों के अतिरिक्त उन विषयों पर भी विधि-निर्माण करने का अधिकार प्राप्त हो जाता है, जो राज्य-सूची में उल्लिखित हैं। ऐसी स्थिति में संसद को राज्यों के प्रशासकीय अधिकारियों को संविधान के अन्तर्गत कोई भी कार्य सौंपने का अधिकार है।

२—संविधान में संशोधन का अधिकार—पूर्व में देखा जा चुका है कि संविधान में संशोधन हेतु, संविधान के प्रावधानों को तीन वर्गों में रखा जा सकता है। सर्व प्रथम, संविधान के ऐसे प्रावधान हैं, जिनको संसद साधारण बहुमत से विधि पारित कर संशोधित किया जा सकता है। उदाहरण स्वरूप इस प्रक्रियानुसार नये राज्यों का निर्माण या वर्तमान राज्यों के नाम या सीमाओं में, राज्यों की विधान सभाओं के मत को जानने के पश्चात् परिवर्तन किया जा सकता है। राज्यों की विधान सभाओं में द्वितीय सदन समाप्त किये जा सकते हैं या जिन विधान सभाओं में द्वितीय सदन नहीं है, वहाँ द्वितीय सदन स्थापित किये जा सकते हैं, नागरिकता अनुसूचित क्षेत्रों का प्रशासन, अनुसूचित जातियों और



केन्द्रीय-प्रशासित क्षेत्र से संबंधित विषयों से सम्बद्ध सविधान के सारे प्रावधान सदन में साधारण बहुमत के आधार पर पारित विधि द्वारा सशोधित किये जा सकते हैं।

द्वितीय, सशोधन की दृष्टि से, सविधान की द्वितीय श्रेणी में जो प्रावधान रखे गये हैं, उनका मूल रूप से सबंध दोनों, संघीय राज्य सरकारों से है। अर्थात् यह सविधान के ऐसे प्रावधान हैं, जो संघवाद की दृष्टि से महत्वपूर्ण हैं। अतएव इनके सशोधन में संघ तथा राज्यों दोनों को भागीदार बनाया गया है। सविधान के ये विषय निम्नलिखित हैं —

(क) अनुच्छेद ५४ तथा अनुच्छेद ५५ जिनके अनुसार राज्य विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्यों को राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए निर्वाचक मण्डल का एक हिस्सा माना गया है। अनुच्छेद ७३ तथा अनुच्छेद १६२ जो राज्यों की कार्यपालिका शक्तियों से संबंधित हैं, और अनुच्छेद २४१ जो संघीय क्षेत्रों में स्थित उच्च न्यायालयों से संबंधित है।

(ख) सविधान के पाँचवें हिस्से के चौथे अध्याय के अनुच्छेद जो कि संघीय न्यायपालिका से संबंधित हैं, सविधान के छठे भाग का पाँचवा अध्याय जो राज्यों में स्थित, न्यायालयों से संबंधित है, और सविधान के ग्यारहवें हिस्से का प्रथम अध्याय जो संघ राज्यों के संबंध पर है।

(ग) राज्यों का सदन में प्रतिनिधित्व।

(घ) सविधान का अनुच्छेद ३६८ जिसमें सविधान संशोधन-प्रक्रिया उल्लिखित है।

सविधान के उपर्युक्त उपल्लिखित ऐसे प्रावधान हैं, जिनमें संघ तथा राज्यों, दोनों के हित निहित हैं, अतएव इन प्रावधानों का संशोधन करने के लिए निम्नलिखित प्रक्रियानुसार संघ सदन तथा कम से कम आधे राज्यों की विधान सभाओं की सहमति आवश्यक है। सर्वप्रथम, इनमें से किसी प्रावधान के संशोधन के लिए सदन के प्रत्येक सदन में विधेयक, सदन की पूर्ण सदस्यता के बहुमत एवं उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पारित होना चाहिये। जब सदन ने संशोधन-विधेयक उपर्युक्त रूप में पारित कर दिया, तत्पश्चात् कम से कम आधे राज्यों की विधान सभाओं द्वारा विधेयक की सहमति मिलना आवश्यक है।

तृतीय, सविधान के अन्य प्रावधान (उपर्युक्त दो श्रेणियों में उल्लिखित प्रावधानों को छोड़कर) सदन के प्रत्येक सदन में सम्पूर्ण सदस्यता के बहुमत तथा उपस्थित सदस्यों से दो तिहाई बहुमत के आधार पर संशोधित किये जा सकते हैं।

अतः यह स्पष्ट है कि सदन का एक महत्वपूर्ण कार्य सविधान का (कुछ प्रावधानों को छोड़कर जिनके लिये आधे राज्यों की विधान सभाओं की सहमति आवश्यक है) संशोधन करना है।



३—संसद देश का सबसे महत्वपूर्ण स्थान है, जहाँ पर जनता की शिकायतों को दूर करने का प्रयत्न, उनके प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता है। प्रो० मोरिस जोन्स के अनुसार शिकायतें दूर करने के कई अवसर हैं, पर निस्संदेह प्रश्न समय सबसे महत्वपूर्ण है। पर यह नहीं कहा जा सकता है कि सारे प्रश्नों का उद्देश्य शिकायतों को दूर करना होता है।

उदाहरण स्वरूप संसद के १९५३ के शरदकालीन अधिवेशन में बीस से अधिक प्रश्न निम्नलिखित विषयों पर पूछे गये—मूती कपड़ा, चर्खा तथा खादी-उद्योग, डाक-कर्मचारी, सेना, शवकर, आकाशवाणी, वैज्ञानिक अनुसंधान, कोयला तथा खदानें, रेलवे दुर्घटनाएँ, मार्ग, एवं सबसे अधिक प्रश्न रेलवे मार्ग पर पूछे गये।

अन्य में हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि भारतीय संसद को, संविधान के अन्तर्गत सचवाद की सीमाओं में, महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं। इनके द्वारा संसद कार्यपालिका पर नियन्त्रण रखकर, उसे अपनी नीतियों, तथा कार्यों के लिए उत्तरदायी ठहरा सकती है। परन्तु भारत में संसदीय प्रणाली की सफलता निर्वाचक गण तथा संसद में जनता के प्रतिनिधियों की सक्रियता तथा कार्यकुशलता पर निर्भर है।



## संघीय कार्यपालिका एवं संसद के संबंध

संघीय कार्यपालिका तथा संसद के संबंधों का दो संबंधित भाषारों पर अध्य-  
यन करना उचित होगा। ये दोनों भाषार, भारत में संसदीय सरकार के सैद्धान्तिक  
तथा व्यवहारिक पक्षों से संबंधित हैं। अतः भारत में कार्यपालिका तथा संसद के  
संबंधों को ज्ञात करने के लिए हमारे समक्ष मूल तथा मार्गदर्शक तथ्य यह है कि  
संविधान द्वारा भारत में संसदीय प्रणाली की स्थापना की गई है। संसदीय कार्य-  
प्रणाली में सैद्धान्तिक रूप में, वास्तविक कार्यपालिका (मंत्री मण्डल) संसद के निचले  
सदन के प्रति उत्तरदायी है, फलस्वरूप कार्यपालिका (मंत्री मण्डल) संसद के अधीन  
है। परन्तु व्यावहारिक दृष्टिकोण से यदि, कार्यपालिका तथा संसद के संबंधों का  
विश्लेषण किया जाये तो यह विदित होगा कि वर्तमान काल में, संसद का सैद्धान्-  
तिक रूप से कार्यपालिका पर नियन्त्रण होने पर भी, व्यवहार में कार्यपालिका  
शक्तिशाली हो गई है।

संक्षेप में संघीय कार्यपालिका (मंत्री मण्डल) तथा संसद के संबंधों का अध्ययन  
निम्नलिखित दो भाषारों पर किया जा सकता है।

१—संसदीय प्रणाली के सिद्धान्तों के अनुसार संघीय कार्यपालिका (मंत्री-  
मण्डल) संबंध।

२—संघीय कार्यपालिका (मंत्री मण्डल) तथा संसद के संसदीय प्रणाली में  
व्यावहारिक दृष्टिकोण से संबंध।

१—संसदीय प्रणाली के सिद्धान्तानुसार संघीय मंत्री मण्डल तथा संसद के  
संबंध—सैद्धान्तिक रूप से, संसदीय प्रणाली के अन्तर्गत मंत्री मण्डल (वास्तविक  
कार्यपालिका) प्रत्यक्ष रूप से, संसद के निचले सदन के प्रति उत्तरदायी है, जबकि  
नाम मात्र कार्यपालिका वा, सरकार की नीतियों तथा कार्यों के लिए कोई उत्तर-  
दायित्व नहीं है। चूंकि संसदीय प्रणाली में कार्यपालिका के दो हिस्से होते हैं,  
प्रश्न यह है कि इन दोनों हिस्सों से संसद के किस प्रकार के संबंध हैं।

(क) मंत्री मण्डल (वास्तविक कार्यपालिका) संबंध में संसद की  
शक्तियाँ—संसदीय प्रणाली का भाषार भूत सिद्धान्त भारत संविधान के अनुच्छेद ७५  
(२) में निहित है, जिसके अनुसार मंत्री मण्डल सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति



उत्तरदायी है। संविधान के इस अनुच्छेद के अध्ययन के फलस्वरूप यह स्पष्ट है कि मंत्री मण्डल सामूहिक रूप से लोकसभा के अधीन है और लोकसभा सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के आधार पर मंत्री मण्डल का नियन्त्रण करती है। विभिन्न साधनों के माध्यम से लोकसभा मंत्री मण्डल पर अपना नियन्त्रण रखती है, परन्तु सबसे प्रभावशाली साधन लोकसभा द्वारा मंत्री मण्डल के विरुद्ध-अविश्वास प्रस्ताव पारित करना है। संसदीय प्रणाली में मंत्री मण्डल पर नियन्त्रण रखने के लिए निचले सदन द्वारा अविश्वास प्रस्ताव पारित करना, अन्तिम तथा सबसे कठोर तरीका है। श्री लालबहादुर शास्त्री तथा श्रीमती गांधी के कार्यकाल में विपक्षी दलों द्वारा सरकार के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित करने के प्रयत्न किये गये, परन्तु इसमें वे सफल नहीं हुए।

सरकार के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित करने के अतिरिक्त अन्य साधारण साधन भी हैं, जिनका उपयोग संसद में प्रायः प्रतिदिन मंत्रीमण्डल पर नियन्त्रण रखने के लिए किया जाता है। आगे लिखे हुए साधनों को इस कार्य के लिए प्रस्तुत किया जाता है।

१—समिति प्रणाली।

२—संसदीय प्रश्न।

३—संसदीय प्रस्ताव।

४—संसद में बहस।

## समिति प्रणाली

जनतांत्रिक राज्य में समितियों को व्यवस्थापिका के कुशलता पूर्वक कार्य करने के लिए आवश्यक माना जाता है। समितियाँ, न केवल व्यवस्थापिका के कार्यों को पूरा करने, परन्तु संसद के सदस्यों के हितों की रक्षा करने के लिए भी आवश्यक हैं। संसदीय समितियों को किसी लेखक ने संसद के—‘आँखों तथा कानों’ के रूप में माना है। समितियों के माध्यम से संसद विभिन्न विषयों पर तकनीकी तथा साधारण जानकारी हासिल करती है। “संसदीय समितियाँ प्रशासन पर महत्वपूर्ण नियन्त्रण रखती हैं। वे प्रशासन की कार्यवाही की जाँच तथा निरीक्षण भी करती हैं।”<sup>१</sup> भारतीय संसद में, समितियों की भूमिका का विशेष महत्व है, क्योंकि एक प्रभावशाली विपक्षी दल की अनुपस्थिति में, सरकार की निरकुश प्रवृत्तियों पर समितियाँ रोक लगाती हैं। “इन समितियों में ही विपक्षीय दल सरकार की नीतियों को प्रायः प्रभावित कर सकते हैं। इन समितियों के कार्य भारतीय संसदीय



प्रणाली के एक मनोपजनक पहलु हैं। सरकार पर एक प्रभावशाली नियन्त्रण वित्त समितियों का है। प्रो० मोरिस जोन्स ने मसद पर अपने महत्वपूर्ण अध्ययन में यह मनःप्रवृत्ति व्यक्त किया है कि "इस प्रकार की समिति न केवल मितव्ययिता तथा कार्यकुशलता के विचार से, परन्तु एक दमनकारी और निरकुश कार्यशालिका पर अवरोध के रूप में होने के विचार से प्रेरित होकर (मसद में) एक वास्तविक विरोधी दल की एवजी में, महत्वपूर्ण स्थान ग्रहण करती हैं।"<sup>१</sup>

भारत में समितियों में एक महत्वपूर्ण नाम यह भी है कि सरकार द्वारा प्रस्तावित विधियों पर समितियों में अधिक महयोग मिलने की संभावना के साथ विपक्षी दल सरकार को अधिक प्रभावित कर सकते हैं।

मसद में एक संगठित तथा प्रभावकारी विपक्षी दल की अनुपस्थिति में, यह स्वभाविक ही है कि मसदीय समितियों का महत्व अधिक हो गया है, क्योंकि ऐसी स्थिति में समितियों के माध्यम से ही सरकार की नीतियों तथा कार्यों की, जन-व्यापक के लिए प्रभावित किया जा सकता है। उदाहरण स्वरूप, लोकसेवा समिति की जीव के फलस्वरूप हीराकुण्ड बांध और जीव बाण्ट मचधी अनियमितताएँ प्रकाश में लाई गईं। प्रावधान समिति सरकार को बचन मचधी सुझाव देती है। आरामन समिति सरकार पर सतर्कता पूर्वक निगाह रख कर उसकी निरकुशता पर रोक लगानी है। इसी तरह प्रत्यायोजितविधि समिति कार्यशालिका की नियम निर्माण शक्ति पर एक अकुश के मद्दग है।

लोकसभा की प्रक्रिया तथा कार्यवाही के मचाउन के नियम १६५७ द्वारा मसद की विभिन्न समितियों के लिए प्रावधान किया गया है। इनको दो बगों में रखा जा सकता है :—(i) स्थायी समितियाँ, और (ii) विशेष समितियाँ। समितियों की नियुक्ति सदन के प्रस्ताव पर होती है। समितियों के अध्यक्ष की नियुक्ति करने की शक्ति अध्यक्ष में निहित है, जिसमें विपक्षी तथा सत्तासद दलों में से सदस्यों को समितियों में दिया जा सके। मसद की निम्नलिखित समितियाँ महत्वपूर्ण हैं।

१—कार्य संबंधी परामर्श समिति—(त्रिजिनेम एटवाइजरी कमेटी) सदन के अधिवेशन के आरम्भ में कार्य मचधी परामर्श समिति का निर्माण मसद के कार्यक्रम के निर्धारण के लिए किया जाता है। इसके १५ सदस्य हैं। इनका अध्यक्ष लोक-सभा का अध्यक्ष है।

१. आर वर्नहेम—पार्लियामेन्ट एण्ड डेमोक्रेसी इन इण्डिया, (इन स्टडीज इन इण्डियन डेमोक्रेसी) सम्पादित एस० पी० अय्यर और आर० श्रीनिवासन, सन् १९६५ पृ० १५८-५९।



२—साधारण (ग्राव्हेट) सदस्य-विधेयक तथा सकस्य संघीय समिति (कमेटी ऑन ग्राव्हेट मेम्बर विय एन्ड रिजोल्यूशन)—इस समिति का कार्य सामान्य सदस्य-विधेयकों की जाँच करना, उन्हें संसद के विचार-विमर्श के लिए प्रस्तुत करना है। इनमें से १५ सदस्य होते हैं। लोकसभा के अध्यक्ष द्वारा समिति का अध्यक्ष, इनके सदस्यों में से मनोनित किया जाता है। यदि लोकसभा का उपाध्यक्ष समिति का सदस्य है, वह स्वयं समिति का अध्यक्ष बन जाता है।

३—प्रवर समिति (सेनेट कमेटी)—प्रवर समिति की नियुक्ति उस वक़्त होती है, जब संसद में प्रस्ताव पारित किया जाता है कि विधेयक की प्रवर समिति के समक्ष रखा जाए। इनका कार्य के लिए, प्रवर समिति विधेयकों की समिति होती है, आवश्यकतानुसार साक्षी होती है, तथा शपथग्राही या नौ नियोजन करती है। प्रवर समिति की सदस्यता संसद में राजनीतिक दलों की शक्ति के अनुसार में निर्धारित की जाती है। लोकसभा का अध्यक्ष समिति के अध्यक्ष या मनोनित करता है, परन्तु यदि लोकसभा का उपाध्यक्ष समिति का सदस्य है तो वह स्वयं समिति का अध्यक्ष हो जाता है। महत्वपूर्ण विधेयकों के लिए संसद के दोनों सदनों की संयुक्त समिति में लोकसभा के दो-तिहाई और राज्यसभा के एक-तिहाई सदस्य होते हैं। संयुक्त समिति के सदस्यों की संख्या, प्रायः १० होती है। सामान्यतः एक प्रवर समिति में ७ से १५ तक सदस्य होते हैं।

४—याचिका संघीय समिति (कमेटी ऑन पिटिंग्स)—संसद के अधिवेशन के आरम्भ में, इस समिति के सदस्यों की लोकसभा के अध्यक्ष द्वारा मनोनित किया जाता है। याचिका संघीय समिति के १५ सदस्य होते हैं। समिति का कार्य उनका प्रेषित की गई याचिकाओं की जाँचना है, यह अपना प्रतिवेदन संसद को देती है। समिति संसद के समक्ष विधेयक के संघर्ष में याचिकाएँ प्रस्तुत करती है और याचिकाओं की प्रतियों की संसद में विधेयक पर विचार-विमर्श करने के पूर्व विस्तारित करवाती है। इन याचिकाओं द्वारा संसद के समक्ष विधेयकों पर जनमत का स्पष्ट विवेक होता है और फलस्वरूप संसद में आवश्यक कार्यवाही की जाती है।

५—प्राक्कल्पन समिति (एन्टिमेट्स कमेटी)—संसद की दो विधायक समितियों में से प्राक्कल्पन समिति एक है। प्राक्कल्पन समिति की नियुक्ति संसद के प्रथम अधिवेशन के ही आरम्भ में प्रतिद्वय होता है। इनके सदस्यों की संख्या ३० होती है, जिसका चुनाव लोकसभा में अनुसूचित धारा पर होता है। "प्राक्कल्पन समिति का कार्य विचार पूर्वक दृष्टि अनुमानों तथा व्यक्तियों की जाँच करना है, इसलिए यह सरकार की न केवल विधायक क्षेत्र में, बल्कि अन्य क्षेत्रों में भी प्रभावित करने के लिए शक्तिशाली स्थिति में है।"<sup>१</sup>



लोकसभा की प्रक्रिया तथा कार्यसंचालन नियमों (नियम ३१०) के अनुसार प्राक्कलन समिति के चार प्रमुख कार्य हैं।

(१) यह प्रतिवेदन देना कि प्राक्कलन में उल्लिखित नीति के अनुकूल किस तरह मितव्ययिता, सय्ठन में सुधार, कार्यकुशलता तथा प्रशासन में सुधार लाये जा सकते हैं।

(२) प्रशासन में कार्यकुशलता तथा मितव्ययिता लाने के लिए वैकल्पिक नीतियों का सुझाव प्रस्तुत करना।

(३) यह जाँच करना कि प्राक्कलन में निहित नीति के अनुसार धन का उचित वितरण किया गया है या नहीं।

(४) यह सुझाव देना कि प्राक्कलनों को संसद के समक्ष किस रूप में प्रस्तुत किया जाना चाहिये।

प्राक्कलन समिति के कार्यों के संबंध में, ध्यान रखने योग्य तथ्य यह है कि संसद द्वारा बजट के पारित होने के पश्चात् इसके कार्य समाप्त नहीं हो जाते हैं। समिति सारे वर्ष सरकार के किसी भी विभाग या अभिकरण को लेकर सारे वर्ष जाँच का कार्य करती है। प्राक्कलन समिति के प्रतिवेदन, सरकार को दिये गये सुझाव के रूप में होते हैं। सरकार इनको स्वीकृत कर सकती है। यदि सरकार इन्हें अस्वीकृत करती है तो सरकार को ऐसा करने के लिए कारण बतलाने होंगे। यदि समिति अपने मत पर दृढ़ है तो अन्तिम निर्णय संसद के हाथ में होगा।

**६—लोकलेखा समिति—**“लोकलेखा समिति प्राक्कलन समिति की जुड़वाँ-बहन है। यदि प्राक्कलन समिति प्राक्कलनों की जाँच से संबंधित है तो लोकलेखा समिति का संबंध लोक-निधि के व्यय करने के तरीकों तथा नतीजों से है।”<sup>१</sup>

लोकलेखा समिति के २२ सदस्य होते हैं, १५ लोकसभा के तथा ७ राज्य सभा में से। ये सदस्य अनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर निर्वाचित होते हैं। लोकलेखा समिति के कार्यों का उल्लेख संसद की प्रक्रिया तथा कार्यवाही संचालन के नियमों में किया जाता है, जो निम्नानुसार है।

भारत सरकार के वित्तीय लेखों और महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन की जाँच करके, लोकलेखा समिति निम्नलिखित बातें विदित करती है।

(१) लेखों में जिस धन राशि का वितरण बतलाया गया है, क्या वह वैधानिक रूप से प्राप्त हो माननी, और जिस सेवा में या उद्देश्य के लिए व्यय किया गया, क्या वह वैधानिक आधार पर किया गया।



(11) व्यय उचित अधिकार के अनुसार है या नहीं ।

(111) वित्त का प्रत्येक पुनर्विनियोग, इस सत्र में, सक्षम अधिनायक द्वारा निर्मित नियमों के अनुकूल है या नहीं ।

(11V) लोकसेवा समिति सरकारी निगमों के लिये, व्यापारिक तथा निर्माण योजनाओं की जाँच करती है ।

लोकसेवा समिति का सबसे महत्वपूर्ण कार्य नियन्त्रक तथा महासेवा परीक्षक के प्रतिवेदन की जाँच कर यह निर्धारित करना है कि संसद द्वारा स्वीकृत धन-राशि का उपयोग, उचित रूप से किया गया है या नहीं । समिति के प्रतिवेदन संसद के समक्ष रखे जाते हैं, जो प्रायः इन्हें स्वीकृत कर लेती है ।

लोकसेवा समिति की भूमिका की प्रायः आलोचना की जाती है कि समिति द्वारा वित्तीय मामलों की जाँच होती है, वह देर से होने के कारण व्यर्थ हो जाती है, क्योंकि इसका कोई प्रभाव नहीं रहता । यह भी कहा जाता है कि समिति के कार्य शव-परीक्षा (पोस्टमार्टम) के समान हैं, क्योंकि धन का व्यर्थ व्यय एक वक्त होने के पश्चात् उसको पुनः वापिस नहीं पाया जा सकता है । पर जैमा डा० भाम्भरी ने कहा है—“यह तर्क प्रस्तुत किया जा सकता है कि पोस्ट-मार्टम की अपनी उपयोगिता है ।”<sup>१</sup> धन के व्यय पर समिति द्वारा निरीक्षण उन लोगों पर एक बड़ी रोक है जिनको धन व्यय करने का कार्य सौंपा गया है । ‘बेचल इस तथ्य का अहसास कि जो कुछ किया गया है, उसकी जाँच के लिए कोई है, कार्यपालिका की सुस्ती और लापरवाही पर एक महान अवरोध है । यदि जाँच उचित रूप में हुई है तो इसके द्वारा प्रशासन में कार्य-कुशलता प्राप्त होती है ।”<sup>२</sup>

७—प्रत्यापोजित-विधि सचिवित समिति (कमेटी ऑन डेलिगेटेड लेजीस्लेशन)—इस समिति के सदस्यों की संख्या १५ तक होती है । इन्हें लोकसभा का अध्यक्ष मनोनीत करता है । इसका कार्य विभिन्न नियमों, उपनियमों आदि की जाँच करके संसद को प्रतिवेदन देना है, कि यह संसद या सचिवान द्वारा प्रदत्त शक्ति के अनुसार है या नहीं । संसद के अधिवर्तियों के रूप में इस समिति का महत्वपूर्ण कार्य कार्यपालिका की नियमों को निर्माण करने की शक्ति का सतर्कतापूर्ण निरीक्षण करना है, जिससे यह विदित किया जा सके कि कार्यपालिका ने अपने निर्धारित क्षेत्र में रहकर संसद या सचिवान द्वारा प्रत्यापोजित शक्ति अनुसार विधि निर्माण

१. सी० पी० भाम्भरी—‘पूर्वोक्त पुस्तक’ भाग ३, पृ० ८२ ।

२. जी० पी० भावसकर ‘स्पीचेज एण्ड राइटिंग—स्पीच टू पब्लिक अकाउन्ट्स कमेटी, प्रैस, १० सन् १९५० पृ० ७६ ।



किया है या नहीं। इन दृष्टिकोण में यह समिति कार्यपालिका की निरक्षर बनन की प्रवृत्ति पर एक प्रभावशाली अनुग्रह है। इस समिति पर मंत्रियों की नियुक्ति नहीं की जा सकती है।

८—विशेषाधिकार समिति (क्वेटो वान प्रिविलेज्ज)—इन समिति का गठन लोकसभा के अध्यक्ष द्वारा सदन के अविवेशन के आरम्भ में होता है। इसके १५ सदस्य होते हैं। इस समिति का कार्य विशेषाधिकार या विशेषाधिकार उल्लंघन संबंधी प्रश्नों की जांच करना है। जांच करने के पश्चात् समिति अपना प्रतिवेदन सदन को देती है। समिति का अध्यक्ष लोकसभा का अध्यक्ष होता है।

९—सरकारी आश्वासनों-संबंधित समिति (क्वेटो वान सर्वमेण्ट एशयुरेन्सेम)—इस समिति में १५ सदस्य होते हैं। इस समिति का कार्य मंत्रियों द्वारा सदन में दिये गये आश्वासनों तथा वचनों की जांच, इस उद्देश्य में करना है कि मंत्रियों द्वारा वे कहीं तक कार्यान्वित किये गये हैं। ओ एम० एन० कील ने इस समिति की भूमिका पर प्रकाश डालते हुए कहा है—“इस समिति ने प्रशासकीय कार्य-कुशलता पर चौकसी रखन के साथ पुरानी प्रणाली में से कई दोषों को दूर किया है। मंत्री, अब वचन देने में सतर्क हैं, और प्रशासन द्वारा दिये हुए वचन पर तत्काल कार्यवाही की जाती है। सरकार के मंत्री अब सदन के प्रति अपने कर्तव्यों के प्रति सजग हैं।”<sup>१</sup>

१०—सदन में अनुपस्थित रहने वाले सदस्यों संबंधी समिति (क्वेटो वान ऐबसेन्ट मेम्बरस्)—इस समिति की सदस्य संख्या भी १५ ही है, जिनकी लोकसभा का अध्यक्ष एक वर्ष के लिए मनोनीत करता है। सदन के सदस्यों के, अनुपस्थिति के संबंध में, आवेदन पत्रों की जांच यह समिति करती है। समिति प्रत्येक ऐसी मामलों की जांच करती है, जिसमें कोई सदस्य ६० या इससे भी अधिक दिनों तक बिना अनुमति के अनुपस्थित रहा है। समिति ऐसे मामलों में, सदन को प्रतिवेदन देती है कि सदस्य की अनुपस्थिति माफ की जाये या उसका स्थान रिक्त धारित किया जाय।

११—नियम समिति (रल्स क्वेटो)—इस समिति के १५ सदस्य हैं, जो लोकसभा के अध्यक्ष द्वारा मनोनीत किये जाते हैं। लोकसभा का अध्यक्ष ही इस समिति का अध्यक्ष होता है। इस समिति का कार्य सदन की प्रक्रिया तथा कार्यवाही संचालन के नियमों की जांच करना है, जिससे सदन की प्रक्रिया तथा कार्यवाही संचालन में आवश्यक सुधार किये जा सकें।

१ एम० एन० कील—‘पार्लियामेन्टरी प्रोसिजर सिन्स इनविपेन्डेन्स (इन सिविल प्रसेप्ट्स) मार्च १९१७, पृ० १४।



भारतीय संसद में विभिन्न समितियों की भूमिका का अध्ययन करने के पश्चात्, यह स्पष्ट है कि ससद में एक सुसंगठित तथा प्रभावशाली दल के प्रभाव में समितियाँ कार्यपालिका पर सतुलित तथा जनतान्त्रिक रूप से प्रभाव पहुँचाने में सहायक हुई हैं।

### संसदीय प्रश्न

ससद के हाथों में, सरकार पर नियन्त्रण स्थापित रखने के लिए दूसरा साधारण साधन संसदीय प्रश्नों के रूप में है। ससद के सदस्यों को मंत्रियों से उनके विभागों से संबंधित मामलों पर प्रश्न पूछने का अधिकार है। प्रश्न, संसदीय जनतंत्र का एक मूल्यवान् साधन है। "प्रश्न समय एक तेज प्रकाश वाले लेंस के समान है, जिसका प्रकाश मंत्रियों की कार्यवाही पर डाला गया है। यह एक स्वस्थ अवरोध है जो मंत्रियों को कार्य करने के लिए बाध्य करता है, जिससे वे किसी भी दिन सदन के किसी भी कोने से उठाये गये भ्रष्टाचारात्मक प्रश्नों तथा अतिरिक्त प्रश्नों का सामना कर सकें। यह सदन के सदस्यों को वह अवसर देता है, जिसके द्वारा न केवल जानकारी हासिल की जा सकती है, परन्तु सत्ता के दुरुपयोग, इसकी असफलता तथा जनता की भागों की ओर ध्यान आकर्षित किया जाता है। एक पीड़ित नागरिक के लिए जो अपने प्रतिनिधि को अपनी भागों के लिये प्रश्न पूछने के लिए कहता है, यह एक मूल्यवान् उपचार है।"<sup>१</sup>

ससद में प्रत्येक दिन बैठक के पहले घंटे में प्रश्न पूछे जाते हैं। प्रश्न पूछने के लिए मंत्रालयों को तीन वर्गों में बाँट दिया गया है। प्रत्येक वर्ग के संबंध में प्रश्न पूछने के लिए सप्ताह में दिन निर्धारित किये गये हैं। ये तीन वर्ग निम्न-लिखित हैं :—

क—विदेशी मामले, वैज्ञानिक अनुसंधान, वाणिज्य-उद्योग कानून तथा पुनर्वास।

ख—कृषि, आवागमन, खाद्य, रेलवे, खदान, और शक्ति।

ग—प्रति रक्षा, शिक्षा, वित्त, स्वास्थ्य, गृह-मामले, व सूचना-प्रसार।

इस तरह प्रत्येक मंत्रालय से संबंधित विषयों पर सप्ताह में प्रश्न पूछे जा सकते हैं। प्रश्न पूछने के लिए दो दिन की पूर्व सूचना देना आवश्यक है। सदस्यों को, सदन के नियमों के अनुसार अतिरिक्त प्रश्न पूछने का भी अधिकार है। प्रश्न,

१. एम० पी० शर्मा—'द गर्वमेण्ट ऑफ द इण्डियन रिपब्लिक', १९६१ पृ० १८६।



यदि नियमानुसार नहीं पूछे गये हैं तो इनको सदन की कार्यवाही से अलग किया जा सकता है ।

सामान्यतः प्रश्नोत्तर मंत्रियों के अधीन अधिकारियों द्वारा तैयार किये जाते हैं और मंत्री उत्तरों को सदन में पढ़ देते हैं । यदि स्पष्ट या सतोषजनक उत्तर नहीं दिया जाता है तो कोई भी सदस्य अतिरिक्त प्रश्न पूछ सकता है । अतः प्रश्नों द्वारा सदन सदस्य किसी भी महत्वपूर्ण विषय पर जनता का ध्यान आकर्षित कर सकते हैं । प्रश्न न केवल मंत्रियों को सतर्क करते, अपितु प्रशासकीय अधिकारियों को भी सतर्क तथा कार्य कुशल होने के लिए बाध्य करते हैं । श्री हयु गेटस्केल कहते हैं—'जिस किसी न प्रशासकीय विभाग की आन्तरिक स्थिति को देखा है, वह मुझसे सहमत होगा कि लोक कर्मचारियों को अत्यन्त सतर्क, मीर तथा सावधान और अपने लेख प्रमाण तैयार रखने के लिए सबसे महत्वपूर्ण सब ससदीय प्रश्न का ढर है ।'<sup>१</sup>

औपचारिक दृष्टि से ससदीय प्रश्न का उद्देश्य मंत्रियों से जानकारी हासिल करना है । परन्तु वास्तव में प्रश्न को इस तरह रखा जाता है, कि विपक्षी दल को सरकार का नीचा दिखाते हुए कोई राजनीतिक उपलब्धि हो, या जिससे प्रशासकीय बुराई तथा सत्ता के दुरुपयोग पर ध्यान केन्द्रित हो । अतः ससदीय प्रश्न का यह स्वरूप उनको एक तेज धार वाले अस्त्र के रूप में प्रदत्त है, जिसका उपयोग विपक्षी दल प्रभावपूर्वक कर सकते हैं ।

### ससदीय प्रस्ताव

सदन में विभिन्न विषयों पर प्रस्ताव पारित करके सरकार को प्रभावित किया जा सकता है । प्रस्ताव प्रश्नों से भिन्न हैं, और उतने प्रभावकारी नहीं होते हैं । 'प्रस्ताव प्रश्नों से दो तरह से भिन्न होते हैं । सर्वप्रथम ये प्रश्नों के समान प्रतिदिन उपयोग में नहीं आते हैं । प्रायःवृत्त सदस्य विधेयक के समान मतदान द्वारा इनको प्राथमिकता दी जाती है । द्वितीय, इनका उद्देश्य जानकारी हासिल करना नहीं परन्तु सरकार को कार्य करने का सुझाव देना है ।'<sup>२</sup> प्रस्ताव पारित करने के लिए भी पूर्व सूचना देना आवश्यक है । प्रस्तावों को स्वीकृत होने का अर्थ यह नहीं है कि सरकार इनको मान्यता दे, क्योंकि वास्तव में ये सुझावों के रूप में ही होते हैं ।

सदन सरकार पर स्वयं प्रस्ताव पारित कर प्रभाव डाल सकती है । इन प्रस्तावों का उद्देश्य, सामान्य कार्यों को छोड़कर किसी महत्वपूर्ण सार्वजनिक विषय

१ एच० गेटस्केल, हेनसार्ड, अक्टू० २१, १९४७ ।

२ एम० थो० शर्मा—'पूर्वोक्त पुस्तक', पृ० १८६ ।



पर विचार-विमर्श करना होता है। स्थगन प्रस्ताव, प्रश्न—समय समाप्त होने के तत्काल पश्चात् किसी भी दिन रखा जा सकता है। तथापि, जो प्रस्ताव किसी सार्वजनिक महत्व के विषय से संबंधित नहीं हैं, या किसी तरह स्पष्ट नहीं है, या अन्य क्षेत्राधिकार में हैं या किसी न्यायालय के समक्ष हैं, वे सदन के अध्यक्ष द्वारा अस्वीकृत कर दिये जाते हैं।

स्थगन प्रस्ताव वा सदन द्वारा पारित होना सरकार के विरुद्ध निन्दा प्रस्ताव पारित होना है। अतएव सरकार प्रायः प्रयत्न करती है कि स्थगन प्रस्ताव पर मतदान न हो।

### ससदीय बहस

ससद में बहस एक अन्य महत्वपूर्ण साधन है, जिससे द्वारा ससद सरकार पर नियन्त्रण करती है। बहस द्वारा ससद सरकार तथा प्रशासन की नीतियों एवं कार्यों के संबंध में जानकारी प्राप्त करती है। बहस का महत्व केवल उस समय होता है, जब ससद के समक्ष किसी नयी विधि के निर्माण या पुरानी विधि में संशोधन या समाप्ति के लिए विधेयक है। वस्तुस्थिति यह है कि, प्रायः सार्वजनिक महत्व के विषयों पर बहस होती है। 'एवं' तरह से हम कह सकते हैं कि ससद के सदन प्रायः किसी न किसी विषय पर बहस करते हैं। विधेयक के प्रत्येक उपबन्ध, बजट के मुख्य हिस्से, तथा प्रत्येक प्रस्ताव पर विचार-विमर्श, वास्तव में बहस ही है। एक सुस्पष्ट ससदीय परम्परा के अनुसार प्रधान मंत्री कभी भी विपक्षी दल के नेता के किसी विषय पर बहस करने के निवेदन को अस्वीकृत नहीं करता है।<sup>१</sup>

इस प्रकार बहस का महत्व यह है कि इसके द्वारा सरकार को अपनी नीति के किसी पहलू के स्पष्टीकरण और बचाव करने के लिए बाधित होना पड़ता है। और उसको उक्त विषय पर भिन्न मतों को मापने में सहायता मिलती है। "इनके द्वारा विपक्षी दल, किसी नीति के क्षीण तत्वों को प्रकाश में लाकर उनमें सुधार के लिए रचनात्मक सुझाव दे सकते हैं। सदनों में हुए विचार-विमर्श प्रेस तथा जनता के समक्ष आते हैं, जिससे उक्त विषय पर जनमत का निर्माण होता है।"<sup>२</sup>

ससद में बहस का सबसे महत्वपूर्ण विषय बजट है। जब ससद विचार विमर्श करने के दौरान विभिन्न विभागों की वित्तीय मांगों की कड़ी जांच करती है, उस वक्त प्रत्येक प्रशासकीय विभागों की नीतियों तथा कार्यों का ससद को निरीक्षण करने का अवसर प्राप्त होता है।

१. एम० पी० शर्मा—'पूर्वोक्त पुस्तक', पृ० १६०।




अतएव बजट पर बहस के समय प्रत्येक मंत्रालय के कार्य को सदन की कड़ी नजर के समक्ष लाया जाता है। सक्षेप में, प्रश्नो तथा बहस द्वारा, प्रशासन का निरन्तर एव अनवरत पुनरीक्षण होता है। “छोटे-छोटे विषय के अत्यधिक महत्वपूर्ण परिणाम होते हैं। क्योंकि विपक्षी दलों द्वारा सारा समय, कार्यपालिका की दुर्बलताओं पर दृष्टिपात करने में व्यतीत होता है और यदि एक बार यह विदित हो जाये तो विपक्षी दल उनका उपयोग निरन्तर करते हैं।”<sup>१</sup>


अतः जैसा अर्ल एटली का कथन है—“मेरे विचार में सदन में प्रश्न का समय वास्तविक जनतंत्र का सर्वोत्तम उदाहरण है—मनियों से प्रश्न पूछने का, और सार्वजनिक रूप से सदन में पूछे गये प्रश्नों का प्रभाव सारी लोकसेवा को सतर्क करना है।”<sup>२</sup>

### संसद की राष्ट्रपति के संबंध में शक्तियाँ

भारतीय संविधान द्वारा संसद को, राष्ट्रपति पर नियन्त्रण के लिए कतिपय शक्तियाँ प्रदत्त की गई हैं। राष्ट्रपति के संबंध में संसद की निम्नलिखित शक्तियाँ हैं—

१—राज्य विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्यों के साथ मिलकर संसद  निर्वाचित सदस्यों द्वारा राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल का गठन होता है। उपराष्ट्रपति का निर्वाचन संसद के दोनों सदनों द्वारा किया जाता है।

२—राष्ट्रपति पर अनुच्छेद ६१ के अन्तर्गत महाभियोग लगाकर संसद उसे पदच्युत कर सकती है। परन्तु इस संबंध में, जैसे देखा जा चुका है, एक गंभीर मुद्दा यह है कि जब संसद का सत्र नहीं हो रहा है और यदि ऐसे समय राष्ट्रपति संविधान का उल्लंघन करता है तो राष्ट्रपति पर महाभियोग लगाना संभव नहीं होगा क्योंकि संसद सत्र में नहीं है और संसद के अधिवेशन आमंत्रित करने का अधिकार केवल राष्ट्रपति को ही है।

३—विधि-निर्माण-कार्य मुख्य रूप से संसद का ही उत्तरदायित्व है, परन्तु जब संसद के दोनों सदनों द्वारा विधेयक पारित होता  तब उसे राष्ट्रपति की सहमति के लिए भेजा जाता है। राष्ट्रपति विधेयक पर या तो अपनी सहमति

१. एन० बी० ग्राडगिल, अकाउन्टेबिलिटि आफ पब्लिक एडमिनीस्ट्रेशन द इण्डियन जनरल आफ द पब्लिक एडमिनीस्ट्रेशन, न्यू देहली भाग—१ न० ३, पृ० १६६।

२. सी० एटली—‘सिविल सर्विस इन ब्रिटेन एण्ड फ्रान्स, सम्पादित, डब्ल्यू ए० राबसन द्वारा—१९३६, पृ० २०।



देता है या संसद के पुनर्विचार के लिए वापिस भेजता है। राष्ट्रपति के निषेधाधिकार के बावजूद भी संसद ही सर्वोच्च है।

४—अनुच्छेद १२३ के अन्तर्गत जब संसद अधिवेशन में नहीं है, तब राष्ट्रपति आवश्यकता होने पर अध्यादेश जारी कर सकता है। राष्ट्रपति के अध्यादेश लागू करने के अधिकार पर संविधान निर्माताओं ने कतिपय महत्वपूर्ण अवरोधों के लिए संविधान में प्रावधान किया है। यह अवरोध विशेषकर संसद की उस शक्ति के रूप में है, जिसके द्वारा संसद अपनी बैठक में अध्यादेश को समाप्त कर सकती है। यह सत्य है कि राष्ट्रपति की अध्यादेश जारी करने की शक्ति को दुरुपयोग में लाने से रोकने के लिए संसद को कुछ शक्ति है परन्तु यह स्पष्ट है कि यह पर्याप्त नहीं है, क्योंकि संसद को स्थागित रखने का अधिकतम समय छ माह है और इस दृष्टि से एक अध्यादेश का कार्यकाल ६ माह का हो सकता है। इस अत्यधिक समय में कार्यपालिका अध्यादेश द्वारा असीमित शक्तियाँ प्राप्त कर निरकुश बन सकती है। "किसी भी देश में जहाँ लिखित संविधान तथा संसदीय सरकार है वहाँ राष्ट्रपति को इस तरह की अद्भुत शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं।"<sup>१</sup>

राष्ट्रपति द्वारा अध्यादेश जारी करने की शक्ति के माध्यम से, कार्यपालिका असीमित शक्तियों का अपहरण कर सकती है।

इस शक्ति की तुलना, भारत सरकार के अधिनियम १९१९ तथा १९३५ के अन्तर्गत गवर्नर जनरल की अध्यादेश जारी करने की शक्ति से की जा सकती है, जिसने ब्रिटिश राज में कार्यपालिका को अत्यन्त शक्तिशाली बनाया था। यद्यपि यह सत्य है कि भारत के संविधान के अन्तर्गत राष्ट्रपति, मंत्री मण्डल की सलाहानुसार ही अध्यादेश जारी करेगा, परन्तु संविधान में कोई प्रभावपूर्ण आश्वासन नहीं है कि कार्यपालिका इस शक्ति का दुरुपयोग नहीं करेगी। केवल राष्ट्रपति ही इस बात का निर्णायक है कि किन कारणों के वश अध्यादेश जारी किया जाये। न्यायालय, राष्ट्रपति के इस कार्य की उपर्युक्तता के प्रश्न की जाँच नहीं कर सकते हैं न ही इस बात की भी कि अध्यादेश जारी करने के लिए आवश्यकता भी थी या नहीं थी। न्यायालय केवल इस प्रश्न की ही जाँच कर सकते हैं कि अध्यादेश संविधान द्वारा प्रदत्त राष्ट्रपति को शक्ति के अनुसार लागू किया गया है अथवा नहीं।

संविधान सभा में वाद-विवाद के दौरान डा० अम्बेदकर ने, यह प्रश्न रखकर, राष्ट्रपति की अध्यादेश जारी करने की शक्ति का औचित्य बतलाने का प्रयत्न



किया, “उन परिस्थितियों की कल्पना करने में कोई कठिनाई नहीं हो सकती है, जब वर्तमान कानून किसी अकस्मात् एव तत्काल रूप से निर्मित परिस्थिति के लिए पर्याप्त न हो। कार्यपालिका तब क्या करे ? ऐसी गंभीर समस्या का मुकाबला करना होगा, और मेरे मतानुसार इस समस्या का केवल यही समाधान है कि राष्ट्रपति को उक्त समस्या का सामना करने के लिए कानून लागू करने की शक्ति प्रदत्त की जाये क्योंकि व्यवस्थापिका सत्र में नहीं है।”<sup>१</sup>

राष्ट्रपति को अध्यादेश लागू करने की शक्ति के प्रौढत्व का परीक्षण दो विषयों को ध्यान में रखकर करना आवश्यक होगा। सर्वप्रथम, चूंकि राष्ट्रपति को संविधान के अन्तर्गत सदन को आमंत्रित करने का अधिकार है तो क्या ससदीय प्रणाली के सदन में यह उचित नहीं होता कि किसी महत्वपूर्ण तथा गंभीर प्रश्न के सम्बन्ध में राष्ट्रपति को अध्यादेश जारी करने की शक्ति के स्थान पर अमरीकी राष्ट्रपति की शक्ति के समान भारतीय राष्ट्रपति को संघीय व्यवस्थापिका सभा के विशेष सत्र आमंत्रित करने की शक्ति संविधान द्वारा प्रदत्त की जानी चाहिये थी, अथवा, द्वितीय, यदि राष्ट्रपति को अध्यादेश जारी करने की शक्ति प्रदान करना प्रति आवश्यक है तो क्या संविधान निर्माताओं को अध्यादेश के कार्यकाल को निश्चित रूप से निर्धारित करना आवश्यक नहीं था ? और साथ ही, उचित होता कि संविधान में इस विषय पर यह प्रावधान भी रखते कि अध्यादेश के जारी होने के तुरन्त बाद सदन का अधिवेशन आमंत्रित किया जाये।

संविधान में इस प्रकार के प्रावधानों का अभाव जनतंत्र के लिए हानिकारक है। श्री अनन्त शयन अय्यंगर (लोक सभा के एक अध्यक्ष) ने “भारत में विधि तथा जनतंत्र”, विषय पर १९५६ में भाषण देते हुए कहा था कि राष्ट्रपति कि अध्यादेश लागू करने की शक्ति ‘ससदीय पद्धति में निषेधात्मक है।’<sup>२</sup>

५—यदि राष्ट्रपति सतुष्ट है कि भारत की सुरक्षा को, युद्ध या बाह्य आक्रमण या आन्तरिक व्यवस्था को खतरा है, तो वह संविधान के अनुच्छेद ३५२ (१) के अन्तर्गत, आपत्कालीन स्थिति की घोषणा कर सकता है। राष्ट्रपति, अनुच्छेद ३५२ (३) के अनुसार उपर्युक्त वर्णित खतरे की समाप्ति में भी आपत्कालीन स्थिति की घोषणा कर सकता है। “आपत्कालीन शक्तियाँ राष्ट्रपति में निहित हैं। यह राष्ट्रपति को निर्धारित करना है कि सङ्कटकालीन स्थिति है, राष्ट्रपति को इसकी घोषणा करना है और राष्ट्रपति को इसको समाप्त करना है। आपत्-

१. बी० आर० अम्बेदकर, कान्स्टीट्यूएण्ट असेम्बली डिबेट्स भाग ८, पृ० २१३।

२. ए० अय्यंगर—‘ट्रिव्यून’ अम्बाला, फरवरी ६, १९५६।



वालीन स्थिति में, ऐसा प्रतीत होता है कि सविधान स्थिति का सामना करने के लिए राष्ट्रपति पर निर्भर है।<sup>१</sup>

तथापि, सविधान सभा के वाद-विवादों में श्री अल्लादी स्वामी अय्यर ने यह स्पष्ट किया कि 'सविधान में, वास्तव में, 'राष्ट्रपति' शब्द का तात्पर्य मंत्री मण्डल, (वास्तविक कार्यपालिका) से है, जो लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है'<sup>२</sup> इस विषय पर सविधान में विद्यमान कतिपय श्रुतियों को ध्यान में रखना चाहिए।

अनुच्छेद ३५२(२) के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा की गई आपत्कालीन घोषणा दो माह के बाद समाप्त हो जायेगी, यदि इसी बीच ससद के दोनों सदनों द्वारा यह स्वीकृत नहीं होती है। यदि घोषणा ऐसे समय हुई है, जब लोकसभा विघटित हो चुकी है या होने जा रही है, तब घोषणा के लिए दो माह के अन्दर राज्यसभा की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक है और तत्पश्चात् नई लोकसभा की बैठक के तीस दिन के अन्दर उसकी स्वीकृति होना भी आवश्यक है। यदि नई लोकसभा द्वारा घोषणा अस्वीकृत की जाती है तो लोकसभा की बैठक के तीस दिन के बाद घोषणा स्वतः समाप्त हो जायेगी। सविधान के अनुसार कार्यपालिका को ससद के समक्ष आपत्कालीन घोषणा प्रस्तुत करने के लिए, दो माह की लम्बी अवधि दी गई है। जहाँ तक आपत्कालीन शक्तियों को कार्यपालिका में निहित करने का प्रश्न है, इसके संबंध में कोई आपत्ति नहीं है, परन्तु यह अत्यावश्यक है कि इसके साथ ही इस विषय पर ससद की भूमिका को और अधिक प्रत्यक्ष, निष्कट, तथा प्रभावशाली करना चाहिये था, जिससे आपत्कालीन शक्तियों के कार्यपालिका द्वारा उपयोग पर ससद वास्तविक रूप से अकुल रख सकती है। इंग्लैंड में कार्यपालिका आपत्कालीन स्थिति की घोषणा करती है और तत्पश्चात् ससद सहमति प्रदत्त करती है, परन्तु ब्रिटिश पद्धति, भारतीय पद्धति, से महत्वपूर्ण रूप से भिन्न है। इंग्लैंड में आपत्कालीन घोषणा का तात्पर्य ससद का स्वतः पाँच दिनों में आमंत्रित होना है जबकि भारत में घोषणा के ससद के समक्ष प्रस्तुत होने के लिए दो माह तक रोक रखा जा सकता है। यतः यह स्पष्ट है कि ससद का कार्यपालिका पर, आपत्कालीन घोषणा की दृष्टि से, अपर्याप्त नियंत्रण है क्योंकि यह तत्काल तथा प्रत्यक्ष नहीं है। इसका उपचार यह है कि ससद, विशेषकर लोकसभा, को और अधिक शक्तिशाली बनाया जाये। जब तक सदन (लोकसभा) सत्र में है और बहुमत इसका विरोध करता है, कोई राष्ट्रपति सविधान के अनुच्छेद ३५२ का

१ के० बी० राव०—'पार्लियामेन्टरी डेमोक्रेसी इन इण्डिया, १९६१, पृ० २३१।

२ ए० के अय्यर,—'कान्स्टीट्यूएन्ट असेम्बली डिबेट्स भाग—६, पृ० ५४५-४६।



दुरुपयोग नहीं कर सकता है और, यदि, सविधान निर्माताओं द्वारा पूर्व में, ही कुछ सावधानी के उपाय, जो निम्नलिखित हैं, किये जाते तो उचित होता ।

एक—राष्ट्रपति की लोकसभा को आमंत्रित, स्थगित एवं विघटन करने की शक्तियाँ आपत्कालीन समय में स्थगित रह ।

दो—यदि ससद सत्र में नहीं है तो ऐसे समय में आपत्कालीन घोषणा होने से ससद की बैठक सात दिन के अन्दर स्वतः आमंत्रित हो ,

तीन—यदि ऐसे आपत्कालीन समय में लोकसभा विघटित है और आप चुनाव सम्पन्न नहीं हुए हैं तो पुरानी लोकसभा स्वतः पुनः प्रभावी हो । भविष्य में ऐसी आकस्मिक स्थिति की समाधानों को कि राष्ट्रपति लोकसभा को भंग करके आपत्कालीन घोषणा करे, दूर करने के लिए यह प्रावधान आवश्यक है,

चार—लोकसभा को अपने को स्थगित करने, या अपना कार्यकाल बढ़ाने का अधिकार होना चाहिये । उपर्युक्त प्रावधान सविधान के आपत्कालीन प्रावधानों का दुरुपयोग रोकने एवं ससद की सर्वभौमिकता स्थायी रखने के लिए सविधान निर्माताओं की इच्छा के और अधिक अनुकूल होंगे ।

५—राष्ट्रपति भारतीय सेनाओं का सेनापति है । अनुच्छेद ५३ (२) के अनुसार राष्ट्रपति भारतीय सेनाओं का सर्वोच्च अधिकारी है । परन्तु इस हैसियत में राष्ट्रपति को ससद द्वारा निमित्त विधि के अनुसार कार्य करने होंगे । अनुच्छेद २४६ के अनुसार ससद को, सातवीं अनुसूची में उल्लिखित प्रथम सूची में दिये हुए सारे विषयों पर विधि निर्माण करने का अधिकार है । इस सूची (सब सूची) में विषय क्रमांक १, २ और १५ भारतीय सेना युद्ध तथा शान्ति विषयों से सम्बन्धित हैं । इंग्लैण्ड में युद्ध घोषणा तथा शान्ति स्थापित करने का अधिकार कार्यपालिका का है, परन्तु भारत में राष्ट्रपति बिना ससद की अनुमति के या बिना ससद की अनुमति के पूर्वज्ञान के न युद्ध की घोषणा कर सकता है, न ही भारतीय सेनाओं का उपयोग कर सकता है । अतएव राष्ट्रपति भारतीय सेनाध्यक्ष होने पर भी स्वतन्त्रतापूर्वक ससद की इच्छा के विरुद्ध, सैन्य शक्ति का उपयोग नहीं कर सकता है ।

सघीय कार्यपालिका तथा ससद के विभिन्न सम्बन्धों का सैद्धान्तिक आधार पर अध्ययन करने के पश्चात्, हमारे समक्ष प्रश्न है कि भारत के सविधान के अन्तर्गत व्यावहारिक दृष्टि से सघीय कार्यपालिका तथा ससद में क्या सम्बन्ध हैं ?

**व्यावहारिक दृष्टि से सघीय कार्यपालिका तथा ससद के संबंध**

सैद्धान्तिक दृष्टि से सघीय कार्यपालिका तथा ससद के विभिन्न सम्बन्धों का विश्लेषण करने के पश्चात्, ऐसा प्रतीत होता है कि ससद अत्यन्त शक्तिशाली है



और कार्यपालिका सम्पूर्ण रूप से ससद के अधीन है। परन्तु, ससदीय पद्धति की कार्यप्रणाली की व्याख्या के फलस्वरूप, कतिपय ऐसे तत्व ध्यान में रखे जा सकते हैं, जिन्होंने मंत्री मण्डल को वास्तव में, एक अत्यन्त शक्तिशाली सस्था बना दिया है। फलस्वरूप ससदीय पद्धति में कार्यपालिका व्यवस्थापिका के सम्बन्धों की स्थिति, बिल्कुल पलट गई है। १९वीं शताब्दी में विशेषकर ब्रिटेन की ससदीय प्रणाली की दृष्टि से, ससद की प्रमुखता पर बल दिया जाता था, किन्तु २०वीं शताब्दी में, मंत्री मण्डल की असीमित शक्तियाँ प्रायः चर्चा का विषय हैं। इसी विषय के सदर्भ में प्रो० मोरिस जोन्स का कथन है “भारत में ससद को एक बाह्य दिखावट के समान बतलाया गया है जो बर्तनता से, एक शक्तिशाली निरक्षर तन्त्र को छिपा सकता है। इस मत के लिए थोड़ा कुछ तो कांग्रेस दल की शक्तिशाली स्थिति को है। तथापि यह बतलाना उपयोगी होगा कि मंत्री मण्डल की निरक्षरता के आरोप से, भारत के बाहर भी (लोग) सुपरिचित हैं, वे लोग जिनका यह विचार था कि स्वतन्त्रता का अर्थ (सरकारी) कार्यों के शक्तिशाली निर्देशन का अन्त होगा, उनको यह सीखना होगा कि ब्रिटिश ससदीय प्रणाली में शक्तिशाली सरकारों को प्रोत्साहन मिलता है।”

भारत में केन्द्र में, ससदीय कार्यपालिका (मंत्री मण्डल) की स्थिति अत्यन्त शक्तिशाली है। अतएव कार्यपालिका तथा ससद के सम्बन्धों का व्यावहारिक दृष्टि से विश्लेषण करते हुए हमारा उद्देश्य यहाँ पर उन तत्वों का अध्ययन करना है, जिनके फलस्वरूप वास्तविक कार्यपालिका (मंत्री मण्डल) भारतीय राजनीतिक प्रणाली में, एक शक्तिशाली सस्था हो गई है।

### ससद के सबध में मंत्री मण्डल की शक्तियाँ

ससदीय प्रणाली में मंत्री मण्डल ससद के निचले सदन का एक महत्वपूर्ण हिस्सा होता है। भारतीय संविधान के अनुसार मंत्रियों को ससद का सदस्य होना आवश्यक है। प्राधुनिक समय में मंत्री मण्डल ससदीय प्रणाली में वास्तविक कार्यपालिका के रूप में एक अत्यन्त शक्तिशाली सस्था बन गया है।

मंत्री मण्डल के अत्यन्त शक्तिशाली होने पर भी, ससद केवल एक शक्तिविहीन सस्था नहीं रह गई है। भारतीय संविधान के लागू होने के पश्चात्, भारतीय ससदीय पद्धति की जड़ों को शक्तिशाली करने में एव सरकार के एक उपयोगी अंग के रूप में कार्य करने में समय-समय पर ससद ने निश्चित ही महत्वपूर्ण योगदान दिया है। इंग्लैण्ड में भी ससद के अत्यन्त शक्तिशाली तथा उपयोगी सस्था होने



पर भी, मंत्री मण्डल की शक्तियों में वृद्धि हुई है। घट ब्रिटिश मंत्री मण्डल के लिए यह कहा जाता है कि यह निरवश हो गया है। “जब इसको बहुमत प्राप्त है, इसकी स्थिति विज्ञप्तियों द्वारा नियमित निरवशता है।”<sup>१</sup>

भारत में मंत्री मण्डल की शक्तियों में वृद्धि के निम्नांकित कारण हैं।

१—भारत में, कांग्रेस दल को १९७१ फरवरी-मार्च के मध्यावधि चुनाव में लोकसभा में भारी बहुमत प्राप्त हुआ है। एक राजनीतिक दल के रूप में कांग्रेस दल ने अपने सगठन एवं कार्यों के दृष्टिकोण से एक विशाल यंत्र का रूप धारण कर लिया है, जिसका सम्पूर्ण अस्तित्व तथा सफलता एक केन्द्रीय इजिन पर निर्भर रहता है। डा० एम० पी० शर्मा का कथन है—‘कांग्रेस सगठन का मुख्य आधार व्यवस्थापिका में या बाहर शक्तियों का निम्न-समितियों के अपेक्षा उच्च समितियों में, तथा साधारण सदस्यों की अपेक्षा नेताओं में केन्द्रीयकरण होना है। यह इसके दलीय अनुशासन एवं ससदीय पद्धति के अनुसार कार्य करने के लिए जैसा कि ब्रिटेन में समझा जाता है, अत्यन्त उत्तम है।’<sup>२</sup>

दल में अनुशासन की कठोरता के परिणाम स्वरूप सदस्यों की अपनी सरकार का सदन में आँख-भूँदकर अनुमोदन के सिद्धान्त से, सदन में, सामान्य तौर से सरकार के पक्ष में बहुमत बना रहता है। इसी कारण जब श्रीलालबहादुर शास्त्री एवं श्रीमती गांधी की सरकारों के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव लाये गये, दलीय अनुशासन के कारण प्राप्त हुए बहुमत से इन प्रस्तावों को विफल कर दिया गया।

ससदीय प्रणाली में दलीय अनुशासन के कारणों तथा परिणामों पर प्रो० लास्की के ब्रिटिश ससदीय पद्धति से संबंधित कतिपय विचारों की, जिन्हे समान रूप से भारतीय पद्धति में भी उपयोगिता-पूर्वक लागू किया जा सकता है, ध्यान में रखना लाभदायक होगा।

‘दल में अनुशासन की कठोरता में वृद्धि के कारण, साधारण नहीं हैं। कुछ माना में, यह इस तथ्य के कारण है कि आधुनिक ब्रिटेन के लिए विस्तृत दलीय सगठन की आवश्यकता है। कुछ मात्रा में (समाज के कार्यों में) राज्य द्वारा हस्त-क्षेप की आवश्यकता के फलस्वरूप सदन में सरकारी कार्यों में भी वृद्धि हुई है, और यदि इन कार्यों को समय में ही करना है तो और अधिक कठोर दलीय अनुशासन आवश्यक है। कुछ मात्रा में कदाचित्त इसलिए भी कि आधुनिक मतदातागण, सिद्धान्तों पर व्यक्तित्व के सन्दर्भ में विचार करते हैं, वे सदस्यों का निर्वाचन, उनके स्वयं की अपेक्षा उनके नेताओं के कारण अधिक करते हैं। सम्पूर्ण दलीय व्यवस्था

१. आर० मूर, हाउ ब्रिटेन इन गवर्नड, १९३८ पृ० ८६।

२. एम० पी० शर्मा—धूर्वोक्त पुस्तक, पृ० २६५।



आवश्यक रूप से व्यावसायिक हो गई है। और उसके कार्यों के विस्तार के कारण इसको ऐसे अनुशासन की आवश्यकता है जो कि सैनिक अनुशासन के समान है।”

भारत में भी मंत्री मण्डल की स्थिति के शक्तिशाली हो जाना का एक कारण यही है कि दलीय अनुशासन की कठोरता के कारण, मंत्री मण्डल को संसद में सामान्यतः बहुमत प्राप्त रहता है।

२—मंत्री मण्डल की शक्तिशाली स्थिति का एक अन्य कारण सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त है। मंत्री मण्डल के एक इकाई के रूप में कार्य करने पर ही सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को सफलतापूर्वक कार्यान्वित किया जा सकता है। लोकसभा के प्रति मंत्री मण्डल के उत्तरदायित्व के सिद्धान्त द्वारा न केवल मंत्री मण्डल में एकता बनी रहती है, परन्तु इसी से प्राप्त बहुमत का आधार पर मंत्री-मण्डल संसद की कार्यवाही का निर्देशन तथा नियन्त्रण कर सकता है।

३—मंत्री मण्डल की शक्तिशाली स्थिति का एक अन्य महत्वपूर्ण कारण संसद को भंग करवाने की उसकी शक्ति है। संसदात्मक पद्धति में सामान्यतः राष्ट्राध्यक्ष प्रधान मंत्री के परामर्शानुसार ही संसद के निचले सदन लोकसभा को भंग कर सकता है। इंग्लैंड में यदि मंत्री मण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित हो चुका है तो उसको अपना इस्तीफा देना आवश्यक है। परन्तु संसदात्मक पद्धति की एक सुस्पष्ट परम्परा के अनुसार अपना इस्तीफा देने के पूर्व प्रधान मंत्री संसद के निचले सदन को भंग कराने के लिए राष्ट्रपति से अनुरोध कर सकता है, जिससे भ्राम-चुनाव करवाये जा सकें। भ्राम चुनाव से यह ज्ञात किया जाता है कि वास्तव में, मतदातागण, संसद के मंत्री मण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित करने के बावजूद भी मंत्री मण्डल के समर्थक हैं या नहीं। सामान्यतः, प्रधान मंत्री के अनुरोध पर संसद संसद को भंग करता है। तत्पश्चात्, यदि भ्राम-चुनाव में मंत्री मण्डल को बहुमत प्राप्त हो जाता है तो वह पुनः सत्ताह्व हो जावेगा, अन्यथा मंत्री मण्डल को इस्तीफा देना ही होगा। भारत में भी चूंकि संविधान के अन्तर्गत संसदात्मक पद्धति स्थापित की गई है, इसलिए उपर्युक्त परम्परा को मान्यता दी गई है। संविधान के अन्तर्गत राष्ट्रपति को लोकसभा को भंग करने का अधिकार है। किन्तु सामान्यतः राष्ट्रपति इस अधिकार का उपयोग प्रधान मंत्री की सलाह के अनुसार ही करेगा।

संसदात्मक प्रणाली में, संसद के निचले सदन को भंग करने के लिए प्रधान मंत्री का राष्ट्रपति को सलाह देने का अधिकार निश्चय ही ऐसा एक प्रभावशाली साधन है, जिससे मंत्री मण्डल निचले सदन पर नियन्त्रण करता है। यदि संसद के



निचले सदन को मंत्री मण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित करने का अधिकार है तो मंत्री मण्डल को राष्ट्रपति को सदन भंग कराने की सलाह देने का अधिकार है। ससदात्मक प्रणाली के इतिहास के अध्ययन के द्वारा यह स्पष्ट हो जायेगा कि मंत्री मण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित करना एक सरल कार्य नहीं है, क्योंकि जैसा देखा जा चुका है, कठोर दलील अनुशासन के कारण मंत्री मण्डल को प्रायः बहुमत का समर्थन रहता है। ऐसी स्थिति में यदि मंत्री मण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित करने का प्रयत्न किया जाता है, तो मंत्री मण्डल इसका बदला सदन को भंग करने की सलाह देकर चुका सकता है, क्योंकि सदन के भंग होने के परिणामस्वरूप सदस्यों के लिए अत्यन्त हानिकारक सिद्ध हो सकत हैं। उनको ज्ञात है कि सदन के भंग होने के पश्चात् उनको पुनः आम-चुनाव का सामना करना होगा, जिसमें उनको समय और धन व्यय करना होगा, और इसके उपरान्त यह भी सम्भव है कि वे निर्वाचित न हो सकें। परिणामस्वरूप, सदन को भंग करने की चेतावनी, सदस्या पर एक महत्वपूर्ण प्रभाव है जिससे मंत्री मण्डल के विरुद्ध उनके कार्य करने पर रोक लगती है। भारतवर्ष में परवर्ती मार्च १९७१ में अध्याविधि आम-चुनाव कराने के लिए प्रधान मंत्री श्रीमती गांधी की सलाह पर राष्ट्रपति श्री बी० बी० गिरि महोदय ने दिसम्बर १९७० में सदन को भंग किया। जैसे तो विरोधी दल समद भंग होने के पूर्व बारम्बार आम-चुनाव की माँग कर रहे थे, किन्तु जब सदन को प्रधान मंत्री की सलाह से राष्ट्रपति ने आम-चुनाव कराने के लिए भंग किया तो विरोधी दलों ने एक नया राग अलापना प्रारम्भ किया कि प्रधानमंत्री को सदन के भंग कराने के लिए राष्ट्रपति को सलाह देने का अधिकार नहीं था। विरोधी दलों की इस विचित्र मनोवृत्ति का कारण यह था कि आम-चुनाव चाहते हुए भी उनको चुनाव का भय था, यद्यपि चुनाव के पूर्व अपने वक्ताओं में उन्होंने सदा आशा व्यक्त की कि श्रीमती गांधी की नयी कार्यशैली के आसानी से पराजित करेंगे। इस मनोवृत्ति के कारण जब चुनाव की वास्तविकता का उनको सामना करना पड़ा तो उन्होंने प्रधान मंत्री पर प्रहार करना प्रारम्भ किया कि प्रधान मंत्री को राष्ट्रपति द्वारा सदन भंग करवाने का कोई अधिकार नहीं था। प्रधान-मंत्री द्वारा सदन को भंग करने से लिए राष्ट्रपति को दी गई सलाह का औचित्य विशेषकर इसमें है कि सदन को भंग करने का उद्देश्य आम-चुनाव समयप्रद करके मतदाताओं की इच्छा ज्ञात करना था, जिसके आधार पर नयी सरकार की स्थापना की जा सके। ससदीय प्रणाली में, सरकार के प्रति मतदातागण की इच्छा को आम-चुनाव के माध्यम से ज्ञात करने के अधिकार के संवर्धन में कोई मतभेद नहीं हो सकता है।

अतएव यह स्पष्ट है कि प्रधान मंत्री का, आम-चुनाव करवाने के लिए राष्ट्रपति को सदन भंग करने की सलाह देने का अधिकार तथा कठोर दलील



अनुशासन ससद में मंत्री मण्डल की स्थिति को शक्तिशाली करने में सहायक हैं।

डा० एच० फाईनर ने ब्रिटिश संसदीय पद्धति के दृष्टिकोण (और यह भारतीय संसदीय पद्धति पर पूर्णतया लागू होता है) से, निम्नलिखित शब्दा में स्पष्ट किया है कि किस प्रकार बठार दलीय अनुशासन के कारण प्रत्येक दलीय सदस्य, सरकार या प्रायः समर्थन करना है। “जब मंत्री मण्डल दलीय सचेतकों द्वारा यह सूचना प्रसारित करता है कि मामला अत्यधिक महत्वपूर्ण है तब न केवल दल के हठीले सदस्यों को उग पर विचार करना पड़ता है, किन्तु विपक्षी दल को भी गंभीरता पूर्वक विचार करना पड़ता है कि वास्तव में क्या मामला ग्राम-चुनाव की दृष्टि से इतना महत्वपूर्ण है और क्या उनके द्वारा सरकार स्थापित की जा सकने की कोई संभावना है। यदि राजनीतिक स्थिति उनके अनुकूल नहीं है, तो वे पूर्णतया या कुछ मात्रा में समर्थन कर देते—परन्तु जहाँ विपक्षी दल अल्पमत में है या जब तक सरकारी दल में फूट की संभावना नहीं है वहाँ मुश्किल से ही ऐसे प्रश्न सामने आते हैं।”

४—इस प्रकार मंत्री मण्डल की शक्तियों में वृद्धि का एक और अन्य महत्वपूर्ण कारण हमारे समक्ष आता है वह है कि संघीय संसद में एक संगठित तथा शक्तिशाली विपक्षी दल का अभाव। १९५० से, जब भारत के संविधान को लागू किया गया था, संसद में एक संगठित विपक्षीय दल के स्थान पर कई राजनीतिक दल हैं, जिनमें सत्तापक्ष दल की आलोचना करने की, किन्तु उसके स्थान पर एक वैकल्पिक सरकार के निर्माण करने की क्षमता नहीं है। यह अभाव वास्तव में भारतीय संसदीय प्रणाली की एक गंभीर त्रुटि है, क्योंकि संसदीय प्रणाली की कार्यपालिका पर कोई प्रभावशील अंकुश न होने से, कार्यपालिका निरंकुशता के पथ पर अग्रसर हो सकती है।

५—प्रत्यायोजित-विधि के कारण भी भारत में कार्यपालिका की शक्तियों में वृद्धि हुई है। सामान्यतः विधि के तीन प्रकार हैं।

क—सर्वोच्च विधि—जो लिखित संविधान के रूप में देश का सर्वोच्च कानून है।

ग—साधारण विधि—जिसका निर्माण, संविधान के अन्तर्गत स्थापित व्यवस्थापिका समारोहों द्वारा संविधान के अनुसार किया जाता है।

ग—प्रत्यायोजित विधि—साधारणतया, विधि-निर्माण-कार्य व्यवस्थापिका समारोहों द्वारा किया जाता है, परन्तु आधुनिक समय में, जनताधिकार राज्य में,

१ एच० फाईनर—‘द थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस ऑफ मार्टिन गवर्मेण्ट’, १९५० पृ० ६२०.



व्यवस्थापिका सभा पर कार्यभार बहुत हो गया है। प्रत्येक सत्र में व्यवस्थापिका को एक बड़ी सस्या में विषेयक पारित करने होते हैं। भारतीय ससद भी, देश के विकास के लिए अनेको विषेयको को पारित करती है। भारतीय संविधान का उद्देश्य एक लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना करना है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए राज्य के कार्य क्षेत्र में व्यापक वृद्धि होना स्वाभाविक है। लोक कल्याणकारी राज्य में विधि-निर्माण-कार्य के लिए विशिष्ट तकनीकी निपुणता की आवश्यकता है। अतएव यह आवश्यक है कि तकनीकी विषयो पर नियमों का निर्माण कार्य, प्रशासकीय विशेषज्ञों द्वारा विचार किये जाने के लिए छोड़ दिया जायें। परन्तु इन विशेषज्ञों को तकनीकी विषयो पर नियमों का निर्माण ससद द्वारा पारित विधि के क्षेत्र में ही करना होगा। अतः ससद विधि की रूपरेखा प्रायः निर्धारित करती है, जिसके अन्तर्गत कार्यपालिका, ससद द्वारा प्रदत्त शक्ति के अनुसार नियमों का निर्माण करती है। इसको प्रत्यायोजित-विधि कहा जाता है। कार्यपालिका, प्रत्यायोजित-विधि का उपयोग, ससद द्वारा पारित विधि के निर्धारित क्षेत्र में, नियमों का निर्माण करने के लिए करती है, जिससे ससदीय विधि को प्रभावपूर्वक कार्यान्वित किया जा सके। प्रत्यायोजित विधि के रूप में निर्मित नियमों का प्रभाव ससदीय विधि के समान ही होता है और इनको ग्यामलय में तब ही चुनौती दी जा सकती है जब मूल विधि, जिसके अन्तर्गत इसका निर्माण हुआ है, अवैधानिक हो। अतः अप्रत्यक्ष रूप से, भारत में प्रत्यायोजित विधि से कार्यपालिका की शक्तियों में वृद्धि हुई है।

६—अन्तिम महत्वपूर्ण कारण, जिससे भारत में कार्यपालिका को शक्तिशाली बनने में सहायता मिली है, प्रशासकीय ग्याम है। “चूँकि सरकार अपने विभिन्न प्रकार के कार्यों को पूरा करे, अतः प्रशासकीय अगो को विधि निर्माण तथा निर्णय देने के अधिकार प्रदत्त करने की परम्परा बन गयी है।”<sup>१</sup> विभिन्न प्रशासकीय विभागों को नियमों का निर्माण करने के अतिरिक्त, विभिन्न विवादों पर निर्णय देने का भी अधिकार है। उदाहरण के लिए, आयकर अपीलीय न्यायाधिकरण का संगठन, अपीलीय सहायक कमिश्नरों के आदेशों से अपील सुनने के लिए किया गया है। आयकर अपीलीय न्यायाधिकरण के अध्यक्ष तथा सदस्यों की नियुक्ति सघीय विधि मन्त्रालय, सघीय लोकसेवा आयोग की सलाह से करता है। प्रशासकीय न्यायाधिकरण रूपी साधन का उपयोग एक स्थायी न्यायिक तंत्र के समान प्रशासन के विभिन्न क्षेत्रों में लिया जाता है, जैसे—औद्योगिक सवध, (धमिक न्यायालय, औद्योगिक न्यायाधिकरण, राष्ट्रीय न्यायाधिकरण एवं बेतन



आयोग) निर्वाचन सबधी विवाद, (निर्वाचन-न्यायाधिकरण) रेलवे कर, (रेलवे कर न्यायाधिकरण) आदि । कमी-ऊँची न्यायाधिकरणों की स्थापना किसी तदर्थ उद्देश्य के लिए की जाती है । इस तरह, जीवन-बीमा अधिनियम १९५६ द्वारा केन्द्रीय सरकार को एक या अधिक न्यायाधिकरणों की स्थापना करने के लिए अधिकृत किया गया है, जो विभिन्न जीवन बीमा कम्पनियों के मुआवजे को, उनके व्यवसाय को निगम के लेने के कारण निर्धारित करेंगे ।<sup>१</sup>

एक अन्य उदाहरण प्रशासकीय-न्याय का प्रस्तुत किया जा सकता है । विदेशी मुद्रा अधिनियम १९५७ के अनुसार विदेशी मुद्रा अधिकारी (डायरेक्टर) को यह निर्णय देने का अधिकार है कि किसी व्यक्ति ने विदेशी मुद्रा सबधी नियमों का उल्लंघन किया है या नहीं । डायरेक्टर की नियुक्ति केन्द्रीय सरकार करती है । डायरेक्टर के निर्णय के विरुद्ध विदेशी मुद्रा आयोग को, जिसका अध्यक्ष एक सदस्य होता है, अपील की जा सकती है । आयोग के सदस्यों को केन्द्रीय सरकार नियुक्त करती है । इस आयोग का निर्णय अंतिम होता है ।

इन उदाहरणों से इस तथ्य की पुष्टि होती है कि भारत में कार्यपालिका के प्रशासकीय न्याय के क्षेत्र में भी महत्वपूर्ण कार्य हैं । अन्त में हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि उपर्युक्त तथ्यों के कारण भारत में मंत्री-मण्डल (वास्तविक कार्य-पालिका) की स्थिति शक्तिशाली है ।

### संसद के संबंध में राष्ट्रपति की शक्तियाँ

यद्यपि संविधान के अन्तर्गत राष्ट्रपति को संसद के संबंध में कतिपय शक्तियाँ प्रदत्त हैं, फिर भी यह विदित रहना अत्यावश्यक है कि इस शक्तियों का उपयोग राष्ट्रपति, संविधान द्वारा स्थापित संसदीय प्रणाली की पारंपरिक भूमि में ही कर सकता है । यह सत्य है कि राष्ट्रपति इन शक्तियों से संसद पर प्रभाव डाल सकता है, परन्तु यह प्रभाव संसदीय पद्धति के अनुकूल ही होना आवश्यक है । संसद के संबंध में राष्ट्रपति की निम्नलिखित शक्तियाँ हैं :—

१—संविधान के अनुच्छेद ८५ के अनुसार राष्ट्रपति को संसद को आमंत्रित तथा स्वगित करने का अधिकार है ।

२—अनुच्छेद १०८ (१) के अनुसार राष्ट्रपति को संसद के दोनों सदनों में, किसी साधारण विधेयक सबधी मतभेद दूर करने के लिए दोनों की संयुक्त बैठक आमंत्रित करने का अधिकार है ।

१. ए० पी० हस्मानो—'सम प्रॉवलेम्स ऑफ एडमिनिस्ट्रेटिव ला इन इण्डिया' १९६४ पृ० ६ ।



३—राष्ट्रपति को सविधान के अनुच्छेद ८६ के अन्तर्गत ससद में प्रमिभाषण देने तथा सदेश भेजने का अधिकार है। इस अधिकार द्वारा राष्ट्रपति ससद को, जन कल्याण के लिए, अपने अनुभव तथा व्यक्तित्व से प्रभावित कर सकता है। राष्ट्रपति किसी भी विषय के विषेयक के सत्र में ससद को सदेश भेज सकता है। राष्ट्रपति के भाषण देने तथा सदेश भेजने के अधिकार की आलोचना करते हुए प्रायः यह कहा जाता है कि ससदीय पद्धति की पृष्ठ भूमि में यह अधिकार असंगत है। परन्तु वास्तव में इसकी उपयोगिता इस तथ्य में स्पष्ट है कि राष्ट्रपति को अपने अनुभवानुसार ससद को मार्गदर्शन देने का अवसर प्राप्त होता है जिसमें वह जनता के प्रतिनिधियों को आवश्यकतानुसार प्रोत्साहित करे, सलाह तथा चेतावनी दे।

४—ससद के सत्र में राष्ट्रपति को एक अन्य महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है, जिसको निषेधाधिकार कहा जा सकता है। राष्ट्रपति के निषेधाधिकार का उद्देश्य ससद द्वारा जल्दजाजी में पारित विधेयक पर एक सतुलित एवं जनतान्त्रिक अवरोध लक्ष्य है, जिसमें ससद उन विधेयक पर पुन विचार कर सके। जब ससद एक विधेयक को पारित करती है, उसको राष्ट्रपति के विचार के लिए भेजा जाता है। राष्ट्रपति उन विधेयक पर अपनी सहमति दे सकता है, या यदि वह उन विधेयक नहीं है तो ससद के पुनर्विचार के लिए वापिस लौटा सकता है। अनुच्छेद १११ के अनुसार यदि ससद उन विधेयक को पुन पारित कर भेजती है तो राष्ट्रपति को सहमति देना आवश्यक होगा। इन राष्ट्रपति के निषेधाधिकार को जनतान्त्रिक कहना उचित है क्योंकि उसके उपयोग द्वारा वह ससद को जनता की इच्छा के अनुकूल पुनर्विचार करने के लिए बाध्य कर सकता है। किन्तु विधेयक को वह न तो स्वयं ही सन्नाहित कर सकता है, न समाप्त ही कर सकता है। विधेयक पर ससद की शक्ति अंतिम है। अमरीका में, जहाँ पर तथीय सरकार की कार्यप्रणाली शक्ति पृथक्करण एवं अवरोध तथा सन्तुलन के सिद्धान्तों के अनुसृत मिश्रण पर आधारित है, अमरीकी राष्ट्रपति की भी, सविधान के अन्तर्गत निषेधाधिकार के रूप में, व्यवस्थापिका सभा (कांग्रेस) का विधि निर्माण शक्ति पर एक जनतान्त्रिक अवरोध है। अमरीका में यदि कांग्रेस किसी विधेयक को पारित करती है तो उसे राष्ट्रपति द्वारा विचार क्रिय जान के लिए भेजा जाता है। राष्ट्रपति को दस दिन के अन्दर अपनी सहमति देना चाहिये।

भारतीय सविधान के अन्तर्गत यदि राष्ट्रपति विधेयक के सत्र में अपने निषेधाधिकार का प्रयोग करता है और ससद उस विधेयक को अपने दो तिहाई बहुमत से पुन पारित कर देती है, तो विधेयक, राष्ट्रपति की आपत्ति के बावजूद भी विधि हो जायेगा।



५—अन्त में अनुच्छेद १२३ (१) के अनुसार भारत के राष्ट्रपति को अध्यादेश लागू कराने का अधिकार है। जब ससद सत्र में नहीं है और ऐसी परिस्थिति में किसी विषय पर कानून निर्माण करने की आवश्यकता है तो राष्ट्रपति अध्यादेश जारी कर सकता है। जैसा, पूर्व में देखा जा चुका है, राष्ट्रपति की अध्यादेश लागू करने की शक्ति ससद की कानून निर्माण शक्ति का अपहरण नहीं तो उस पर अतिव्रमण तो है।

इस विषय के अध्ययन के अन्त में इस मूल बात पर दल देना आवश्यक है कि अन्य ससदीय प्रणालियों के समान, भारत में भी ससद के कार्यपालिका पर नियन्त्रण के मूल सिद्धान्त को संविधान द्वारा मान्यता दी गई है, चाहे व्यावहारिक जीवन में मंत्री मण्डल शक्तिशाली क्यों न बन गया हो। भारतीय संविधान के अन्तर्गत संसद तथा कार्यपालिका के संबंधों का विश्लेषण करते हुए हमने देखा कि इन दोनों को एक दूसरे के प्रति अवरोध के रूप में कतिपय शक्तियाँ प्रदान की गई हैं, जिससे संघीय सरकार के ये दोनों अंग ससदीय सीमाओं में उचित रूप से कार्य कर सकें। संविधान में इस विषय पर कतिपय श्रुटियाँ हैं, जिनको दूर करना आवश्यक है। उदाहरण के लिए राष्ट्रपति के महाभियोग के संबंध में ससद की भूमिका अपूर्ण है, उस स्थिति में जब कि संसद के विराम-काल में राष्ट्रपति द्वारा संविधान का उल्लंघन किया गया है। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रपति को अध्यादेश लागू करने की शक्ति भी, कुछ परिस्थितियों में गम्भीर सिद्ध हो सकती है। भारतीय ससद में एक अन्य महत्वपूर्ण श्रुति यह है कि एक ओर तो कांग्रेस दल को भारी बहुमत प्राप्त है तो दूसरी ओर इस भारी बहुमत को जनताधिकार रूप से सन्तुलित करने के लिए कोई संगठित तथा प्रभावशाली विपक्षी दल नहीं है। ऐसी स्थिति में ससद की स्वतन्त्रता केवल सत्ताशुद्ध दल की जनतंत्र में आस्था पर ही निर्भर है। अस्तु, इन परिस्थितियों में, भारत में कार्यपालिका पर संसद की स्वतन्त्रता स्थापित रखने का, विशेष उत्तरदायित्व है।



## भारतीय संसद में प्रतिपक्ष दल

लोकतंत्र की एक ध्येष्ठ परम्परा तथा आवश्यकता यह है कि उसमें जनता की सरकार के कार्यों की उन्मुक्त आलोचना प्रत्यालोचना करने की स्वीकृति दी जाती है, उन लोगों को नई सरकार को निर्वाचित करने के लिए नियमित रूप से अवसर एवं स्वतंत्रता दी जाती है, जो प्रचार कार्य द्वारा सगठन निर्माण करते हैं तथा जिनका उद्देश्य शान्तिपूर्ण तरीके से जनमत को परिवर्तित कर सरकार में परिवर्तन लाना है।<sup>१</sup>

लोकतंत्र में सार्वभौमिकता जनता में ही निहित होती है। जनता का अधिकार है कि अपने शासकों का सामयिक निर्वाचन करें। मतदाताओं को, प्रायः एक निश्चित अवधि के बाद अपने शासकों की नीतियों तथा कार्यों की समीक्षा करते हुए यह अधिकार है कि वे निर्णय दें कि उन्हें पुनः सत्ता सौंपी जाये अथवा नहीं? अर्थात् आम-चुनाव के समय प्रत्येक निर्वाचित सदस्य को मतदाताओं की सामयिक जाँच का सामना करना होता है। “इस प्रकार राजनीतिज्ञ को अपने कार्यों का लेखा देने की आवश्यकता स्वी पुनर्निर्वाचित-अवरोध का सामना करना होता है।”<sup>२</sup>

परन्तु लोकतंत्र में सरकार के कार्यों तथा नीतियों के जाँचने का काँ यदि केवल आम चुनाव के दौरान ही किया जाये, तो सत्तारूढ़ दल को दो आम चुनाव के दरम्यान निरक्षुण्ण बनने में आसानी रहेगी। लोकतंत्र तथा स्वतंत्रता की बीमत्त जनता का निरन्तर सतर्क होना है। लोकतंत्र की इस-आवश्यकता की पूर्ति में राजनीतिक दलों की महत्वपूर्ण भूमिका होती है। इंग्लैण्ड तथा अमेरिका जैसे जनतात्रिक देशों में मुख्यतः दो-दलीय पद्धति पाई जाती है। यूरोप के बक्तिपय देशों तथा भारतवर्ष में बहु दलीय पद्धति है। राजनीतिक दलों की सख्या चाहे कितनी हो, मूल बात तो यह है कि लोकतंत्र में जनता को व्यवस्थापिका में अपने प्रतिनिधियों को निर्वाचित करने का अधिकार होता है। जनता का अधिकार अत्यन्त महत्वपूर्ण है, क्योंकि इसके उपयोग द्वारा जनता प्रतिपक्षी दल को सत्तारूढ़ और सत्तारूढ़ दल को प्रति-

१. एम० स्ट्रुमट—ब्रिटिश एप्रोच टू पॉलिटिक्स, १९३८ पृ० २१५।

२. जी० वार्ड—डेमोक्रेसी ईस्ट-वेस्ट, १९४६ पृ० १०।



पक्षी दल में परिवर्तित कर सकती है। अतएव एक संगठित प्रतिपक्षी दल भावी वैकल्पिक समा शासक दल हो सकता है, जिसका अस्तित्व 'सरकार पर एक आवश्यक जनतांत्रिक अवरोध' के रूप में है।

अतः लोकतंत्र में राजनीतिक दलों की आवश्यकता के दो कारण हैं।

सर्वप्रथम राजनीतिक दलों के माध्यम से जनता अपने शासकों का निर्वाचन करती है।

द्वितीय, राजनीतिक दलों द्वारा विभिन्न प्रकार की वैकल्पिक नीतियाँ तथा कार्यक्रम जनता के समक्ष रखे जाते हैं, जिनसे जनता को राजनीतिक प्रशिक्षण प्राप्त होता है और वे यह निर्णय ले सकते हैं कि किस प्रकार की सरकार स्थापित की जायेगी।

'एक राजनीतिक दल से हमारा तात्पर्य जनता के ऐसे संगठन से है जो कतिपय राजनीतिक सिद्धान्तों तथा उद्देश्यों को मानते हुए, संबैधानिक साधनों के माध्यम से एक साथ कार्य करते हैं।'<sup>१</sup> लोकतंत्र में कोई भी राजनीतिक दल यदि ग्राम-चुनाव में जनता का विश्वास अपनी नीतियों तथा कार्यक्रमों द्वारा प्राप्त कर लेता है, तो सरकार की बागडोर को सम्हालने का उत्तरदायित्व उसे सौंपा जाता है। अन्य राजनीतिक दल, जो मविध्य में सरकार निर्माण करने की क्षमता रखता है और जिसकी नीतियाँ व कार्यक्रम हैं, व्यवस्थापिका में प्रतिपक्षी दल के रूप में होगा।

ससद में सत्तारूढ़ दल की नीतियों की सतत जाँच करने के लिए एक प्रतिपक्ष दल की आवश्यकता होती है, अन्यथा प्रजातंत्र में निरकुशता के प्रवेश का सदैव भय बना रहेगा। अतः ससदीय पद्धति में राजनीतिक दलों की भूमिका का अपना विशिष्ट महत्व है। जैसा कि लार्ड लिण्डसे का बयन है—'उत्तम प्रतिनिधि सरकार के लिए न केवल एक शक्तिशाली प्रतिपक्षी दल की आवश्यकता है किन्तु उसके लिए यह भी आवश्यक है कि प्रतिपक्षी दल वैकल्पिक सरकार के सद्गुण हो।'<sup>२</sup>

लोकतंत्र में राजनीतिक दलों का महत्व दो प्रकार का है। सर्वप्रथम, वे जनता को राजनीतिक विषयों के संबंध में शिक्षित तथा सजग करते हैं जो सरकार की निरकुश प्रवृत्तियों को रोकने के लिए आवश्यक है। द्वितीय, व्यवस्थापिका में वे स्वयं सरकार पर एक अकुश के रूप में हैं, और विभिन्न साधनों द्वारा सरकार को उसके दायित्वों के प्रति सजग रखते हैं। वस्तुतः लोकतंत्र का अस्तित्व प्रतिपक्षी दल या दलों की स्वतंत्रता पर निर्भर है, जिसके आधार पर वे सरकार की नीतियों

१. एम० पी० शर्मा—द गवर्मेन्ट ऑफ इण्डियन रिपब्लिक १९६० पृ० २७७।

२. ए. डी. लिण्डसे—द इस्टेब्लिश्मेंट ऑफ डेमोक्रेसी १९४८ पृ० ४३-४४।



तथा कार्यों में निहित त्रुटियों की आलोचना करते हैं और मतदाताओं के समक्ष बैकल्पिक नीतियों तथा कार्यक्रम को प्रस्तुत कर सकते हैं। "लोकतंत्र की मान्यता है कि एक संगठित तथा निश्चित प्रतिपक्ष सरकार के विरुद्ध हो। बिना इस प्रकार के प्रतिपक्ष के, निरकुशता की ओर अग्रसर होते हुए लोकतंत्र का विनाश होगा।"<sup>१</sup>

संसदीय लोकतंत्र बिना संसदीय प्रतिपक्ष के सफल नहीं हो सकता है। ब्रिटिश संसदीय-पद्धति की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि 'संसदीय प्रतिपक्ष' को औपचारिक मान्यता 'साम्राज्य का प्रतिपक्ष' के नाम से प्रदत्त है। प्रो० लाबेल के मतानुसार ब्रिटिश संसद में प्रतिपक्ष को 'साम्राज्य का प्रतिपक्ष' सजा देना उन्नीसवीं शताब्दी में राजनीति-विज्ञान का एक महत्वपूर्ण योगदान है। ब्रिटिश संसद में प्रतिपक्ष की महत्वपूर्ण भूमिका को सर सिडनी लो ने निम्नलिखित शब्दों में स्पष्ट किया है—"इंग्लैण्ड में प्रायः यह समझना है कि संसद में बहुमत एक शक्तिशाली तथा प्रविष्टी मंत्री मण्डल से प्रेरित होकर आवेगपूर्वक व्यवस्थापन का कार्य करे। एक ठीी सरकार तथा जल्दबाज व्यवस्थापिका पर वास्तविक अवरोध एक बैकल्पिक दल के विद्यमान होने में है, जिसके सदस्य हजारों-हजारों की संख्या में निर्वाचन क्षेत्रों में और नेता कामन्स सभा में हैं। पदासीन मंत्रीमण्डल पर अवरोध 'पद से बाहर मंत्री मण्डल' (बैकल्पिक दल) है।"<sup>२</sup> अतः वस्तु स्थिति यह है कि जबकि बहुमत दल जनता के समर्थन से सत्ता की बागडोर अपने हाथों में लेता है, अन्य दल प्रतिपक्षी (विरोधी) दल का कार्य करता या करते हैं। यदि आम चुनाव में प्रतिपक्षी दल जनता का बहुमत प्राप्त कर लेता है तो सत्ता उसे सौंपी जायेगी।

यदि किसी राज्य में दो से अधिक राजनीतिक दल हैं तो जिन दलों के हाथ में सत्ता नहीं है, उनको प्रतिपक्षी (विरोधी) दल की भूमिका निभाना पड़ती है। प्रतिपक्षी दल का कार्य यह नहीं है कि सर्वदा सरकार का विरोध करे। अनेक समय यह देखा गया है कि प्रतिपक्षी दल सरकार को अपना सहयोग देते हैं, विशेषकर राष्ट्रीय सुरक्षा तथा विदेश नीति जैसे महत्वपूर्ण मामलों में।

यहाँ यह सप्रसन्न लेना उपयुक्त होगा कि संसदीय प्रणाली में प्रतिपक्ष की परिभाषा क्या होगी? संसदीय प्रतिपक्ष की एक उपयुक्त परिभाषा श्री एस. बी. राजू (स्वतंत्र दल के केन्द्रीय कार्यालय के कार्यकारिणी-सचिव) द्वारा दी गई है, जो निम्नानुसार है।

१. के. सी. जेना-पॉलिटिकल अप्रोजोशन इन इण्डिया, इण्डियन रिव्यू १९५६। पृ० ४५६।

२. एस० लो० 'द गवर्नेन्स आफ इंग्लैण्ड-१९३१ पृ० १२५।



“जिस सन्दर्भ मे यहाँ प्रतिपक्ष शब्द का उपयोग किया गया है, उसका अर्थ एक संगठित समुदाय जो (क) जनतांत्रिक मूल्यों तथा परम्पराओं मे आस्था रखते हुए सरकारी नीतियों की रचनात्मक आलोचना करता है, (ख) इस स्थिति मे है कि सत्तारूढ़ दल से भिन्न बकल्पित नीतियों को प्रस्तुत कर सके, (ग) राज्य तथा मन्त्रीय स्तरों पर आवश्यक प्रभाव तथा संगठन रखता है, जिससे कि राष्ट्र के राजनीतिक जीवन मे उसकी उपस्थिति महसूस की जा सके, एवं (घ) जिसका नेतृत्व दक्ष एवं स्वस्थ है, जिससे न केवल उसकी उत्तम तस्वीर प्रस्तुत हो वरन् जय सत्ता की यागडोर सम्हालने के लिए मतदाता नेतृत्व भागते हैं, तो नेतृत्व करने की क्षमता भी हो।”<sup>१</sup>

श्री के० बी० राजू कहते हैं—“इस दृष्टि से यह स्पष्ट है कि कोई भी विरोधी दल देश मे (भारत) वास्तविक प्रतिपक्ष दल (विरोधी) होने का दावा नहीं कर सकता है।”<sup>२</sup>

यह स्पष्ट किया जा चुका है कि भारत मे ससदीय पद्धति की स्थापना की गई है। किन्तु भारतीय ससदीय पद्धति की यह एक गभीर त्रुटि है कि संविधान के लागू होने के इन्ने वर्षों बाद भी एक संगठित एवं सशक्त ससदीय प्रतिपक्षी दल (विरोधी) का विकास नहीं हुआ है। यह सत्य है कि ससद मे, विरोधी दल है, परन्तु इनमे से एक भी ससदीय प्रतिपक्षी दल नहीं माना जा सकता है, क्योंकि किसी भी प्रतिपक्षी दल मे बकल्पित सरकार स्थापित करने की क्षमता नहीं है। भारत मे एक संगठित एवं प्रभावशाली प्रतिपक्षी दल के होने की कितनी आवश्यकता है यह निम्नलिखित मुद्दों के विस्तृत अध्ययन द्वारा विदित हो सकता है।

१—प्रतिपक्षी दल के कार्य।

२—भारतीय ससद मे प्रतिपक्षी दल का स्वरूप।

१—प्रतिपक्षी दल के कार्य—सर्वप्रथम, राजनीतिक दलों का प्राथमिक कार्य सौक्ष्मता को संगठित करना है। आम-चुनाव के दौरान राजनीतिक दलों के कार्य होते हैं—प्रचार द्वारा मतदाताओं मे अपनी नीतियों एवं कार्यक्रम के प्रति विश्वास पैदा करना। राजनीतिक दलों के अन्य कार्य भी हैं, जो उन्हें आम-चुनाव के समाप्त होने पर भी करने पड़ते हैं। इनको ये कार्य निरन्तर करने होने हैं। सत्तारूढ़ दल, जिसने आम-चुनाव के दौरान मतदाताओं का विश्वास प्राप्त किया है, प्रचार तथा अन्य कार्यों द्वारा उस विश्वास को और अधिक दृढ़ बनाने के लिए

१. के० बी० राजू—‘प्रॉवलेम्स ऑफ डेवलेपिंग एन अपोजिशन इन इण्डिया’ स्टडीज इन इण्डियन डेमोक्रेसी, १९६५, पृ० ६१७।

२. वही पृ० ६१७।



प्रयत्न करता है क्योंकि वह अगले आम-चुनाव में पुनः विजय प्राप्त करना चाहेगा। इसी प्रकार विरोधी दल और अधिक संगठन, प्रचार तथा कार्यो द्वारा मतदाताओं का विश्वास प्राप्त करने का प्रयत्न करेंगे। "अतएव यह कहा जा सकता है कि सत्तारूढ़ या प्रतिपक्षी दल विचारों के दलाल हैं, जो दल की विचारधारा को निरन्तर स्पष्ट क्रमबद्ध एवं प्रतिपादित करने में लगे हैं—वे मतदाता की शिक्षा में वृद्धि करते हैं, उसकी स्वतंत्रता पूर्वक चुनाव करने की प्रवृत्ति को और तीव्र करते हैं।" १

यदि आगामी आम चुनाव में मतदाताओं को प्रतिपक्षी दल की नीतियों एवं विचारधारा पर विश्वास हो जाता है, तो वे उसको सत्ता सौंप सकते हैं। निःसंदेह, एक संगठित तथा प्रभावशाली प्रतिपक्षी दल के विद्यमान होने से, मतदाताओं के समक्ष एक वैकल्पिक सरकार विद्यमान रहती है। अतएव मतदाता सत्तारूढ़ तथा प्रतिपक्षी दलों की नीतियों और विचारधाराओं की तुलनात्मक समीक्षा करके निर्णय दे सकते हैं कि सत्ता किस दल को सौंपा जाये। वस्तुतः इस तुलनात्मक आधार पर मतदाताओं के लिए यह समभव है कि प्रत्येक विषय को सही परिपेक्ष्य में देख सकें।

द्वितीय—प्रतिपक्षी दल का एक अन्य महत्वपूर्ण कार्य यह है कि यह वास्तव में जनता तथा सरकार में बीच की एक महत्वपूर्ण कड़ी है। चूंकि राजनीतिक दलों का उद्देश्य सत्ता की बागडोर पर कब्जा करना होता है, अतः इस राजनीतिक संघर्ष के परिणाम स्वरूप राजनीति के क्षेत्र में दो विभिन्न वर्गों का निर्माण होता है।

इन दलों को हम सत्तारूढ़ और सत्ताविहीन वर्ग में वर्गीकृत कर सकते हैं। यह समभव है कि सत्तारूढ़ वर्ग सत्ता के उन्माद में भ्रष्ट होकर जनता की आवश्यकताओं से सम्पर्क छोड़ दे। अनुत्तरदायी सत्तारूढ़ दल प्रजातन्त्र के मार्ग में एक बड़ा रौंदा होता है। इसी कारण से प्रतिपक्षी दल का अत्यधिक महत्व होता है। वह जनता को जाग्रत करता है। विलोमतः यह भी मत्त है कि आम-चुनाव में हार जाने से प्रतिपक्षी दल सत्तारूढ़ दल की गवारात्मक आलोचना करने में सतोष प्राप्त करने का प्रयत्न करे। ऐसी स्थिति में सत्तारूढ़ दल, को सरकार व जनता को जाड़ने वाली कड़ी माना जा सकता है। वस्तुस्थिति यह है कि सरकार तथा प्रतिपक्षी दल एक दूसरे पर आवश्यकतानुसार प्रचरोष तथा सन्तुलन का कार्य करते हैं। यह कहने में कोई अतिशयोक्ति नहीं होगी कि सत्तारूढ़ तथा प्रतिपक्षी दल ससदात्मक पद्धति के दो पंखों के सदृश हैं और यदि एक में भी कुछ भुट्टि हो जाती है तो ससदात्मक सरकार के सन्तुलन की



स्थिति बिगड जायेगी। ब्रिटिश ससदात्मक पद्धति के दृष्टिकोण से सर आइवर जैनिंग का कथन है—“सरकार प्रतिपक्षी दल को, एक ऐसी मोटर पर ग्रेव के सदृश मानती है, जो पहाड पर चढ रही है, जबकि प्रतिपक्षी दल का विचार है कि मोटर पहाड से उतर रही है।”<sup>१</sup>

“नि सदेह ससदात्मक पद्धति में प्रतिपक्षी दल का कार्य जटिल है। प्रतिपक्षी दल, व्यवस्थापिका का एक महत्वपूर्ण हिस्सा है। इसके कार्य अप्रत्यक्ष रूप से सरकार के कार्यों से संबंधित हैं। प्रतिपक्षी दल का उद्देश्य सरकार की रचनात्मक आलोचना करते हुए उसको उचित पथ पर चलने के लिए बाध्य करना है।”<sup>२</sup> यह तो स्पष्ट है कि यदि प्रतिपक्षी दल का अस्तित्व न हो, सत्तारूढ दल जनता की मौलिक स्वतंत्रताओं को चुनसते हुए निरंकुश बन सकता है। वस्तुतः, प्रतिपक्षी दल सरकार को सजग सक्रिय तथा सजीव रखने में सहायक है। प्रतिपक्षीय दल के सदस्य अपने भाषणों द्वारा जनता को आश्वस्त करने का प्रयत्न करते हैं कि उनके दल की नीतियाँ तथा कार्यक्रम ही सर्वश्रेष्ठ हैं। यह स्वाभाविक है कि सत्तारूढ दल को अपनी नीतियों तथा कार्यक्रम को जनता के समक्ष स्पष्ट रूप से रखना आवश्यक है, क्योंकि तब ही वह सत्तारूढ रह सकेगा। सर आइवर जैनिंग ने ब्रिटिश पद्धति के दृष्टिकोण से कहा है—“प्रतिपक्षी दल सरकार के स्थान पर एक विकल्प हैं और जनता के असन्तोष को बेन्द्रभूत करता है। इसके कार्य सरकार के कार्यों के समान ही महत्वपूर्ण हैं। यदि प्रतिपक्षी दल नहीं है तो जनतंत्र भी नहीं हो सकता है। इंग्लैंड की साम्राज्यी के प्रतिपक्षी दल के महत्व का स्थान सरकार के महत्व से दूसरे स्थान पर है।”<sup>३</sup>

आधुनिक युग में ससदात्मक पद्धति में ससद की शक्तियों में परिवर्तन हुआ है। ससद में सत्तारूढ दल का बहुमत होता है, जिससे सभा मण्डल (सरकार) का निर्माण होता है। चूंकि साधारणतया बहुमत सरकार के पक्ष में ही होता है अतः सरकार पर ससद का नियन्त्रण अत्यन्त कम हो गया है आधुनिक समय में ससद अधिकतर वाद विवाद व आलोचना के मंच के रूप में ही रह गई है। सत्तारूढ दल के सदस्य सरकार की आलोचना बहुत कम करते हैं। यह कार्य श्रेय प्रतिपक्षी दल ही करते हैं। “प्रतिपक्षी दल से जो अपेक्षा की जाती है, वह है प्रभावशाली आलोचना।”<sup>४</sup>

१. आई जैनिंग—‘पार्लियामेंट’ १९५७, पृ० १६७।

२. आई जैनिंग—‘केबिनेट गर्वमेण्ट’ १९५६ पृ० १५।

३. वही पृ० ४०६।

४. आई जैनिंग—‘पार्लियामेंट’ १९५७ पृ० ८२।



संसदात्मक सरकार को सफलता के लिए यह आवश्यक है कि सत्ताशुद्ध दल तथा प्रतिपक्षी दल के मध्य परस्पर विश्वास हो तथा सविधान के सिद्धान्तों से वे पूर्णतया परिचित हों, जिससे व्यावहारिक जीवन में, राष्ट्रहित के लिए इनका पालन किया जा सके। प्रतिपक्षी दल या दलों को अपने विभिन्न, दायित्वों को समझने हुए, हिंसात्मक साधनों को नहीं अपनाना चाहिये।

सक्षेप में, प्रतिपक्षी दल को एक उत्तरदायी प्रतिपक्षी दल होना चाहिये। क्योंकि अनुत्तरदायी प्रतिपक्षी दल से उसनी ही हानि हो सकती है, जितनी एक अनुत्तरदायी सरकार से।

व्यावहारिक राजनीति में प्रतिपक्षी दल के अत्यधिक महत्व के कारण, इंग्लैण्ड में मंत्रियों के वेतन अधिनियम १९३७ के अन्तर्गत प्रावधान किया गया है कि प्रतिपक्षीय दल के नेता को २,००० पाउण्ड प्रति वर्ष वेतन मिले। कामगस समा के स्वीकर द्वारा निर्धारित किया जाता है जिस व्यक्ति को प्रतिपक्षी दल का नेता स्वीकृत कर यह वेतन दिया जाये। यह वेतन सचिव निधि में से दिया जाता है, जिस पर मतदान नहीं हो सकता है। यद्यपि इंग्लैण्ड में प्रतिपक्षी दल के कार्यों का औपचारिक रूप से निर्धारण न तो कानून, न ही सदन के नियमों द्वारा किया गया है, उसकी स्थिति अत्यन्त महत्वपूर्ण है। "साम्राज्यी या प्रतिपक्षीय दल साम्राज्यी की वैकल्पिक सरकार है। प्रतिपक्षी दल का नेता साम्राज्यी का वैकल्पिक प्रधान मंत्री है।"<sup>१</sup>

संसदात्मक पद्धति में प्रतिपक्षी दल के कार्यों तथा भूमिका के अध्ययन से यह स्पष्ट हो जाता है कि संसदीय प्रजातन्त्र का कोई मूल्य नहीं होगा यदि वहाँ उपयुक्त, परिपक्व, तथा प्रभावशाली प्रतिपक्षी दल नहीं है। "वस्तुतः गैर-साम्यवादी राष्ट्रीय में प्रतिपक्षी दलों का स्थान तथा शक्ति आज एक उच्च स्तर पर है।"<sup>२</sup>

### भारतीय संसद में प्रतिपक्षीय दल

यह विदित करने के लिए कि भारतीय संसद में विभिन्न विरोधी दलों द्वारा भारतीय संसदात्मक पद्धति के आवश्यक तत्त्वों के रूप में भूमिका निभाई जाती है या नहीं यहाँ पर आवश्यक है कि इन विभिन्न विरोधी दलों की स्थिति का अध्ययन किया जाय।

कई वर्षों पूर्व १० नेहरू ने कांग्रेस तथा प्रजा सोशलिस्ट दलों के पारस्परिक सहयोग के विषय पर श्री जयप्रकाश नारायण से वार्ता करने के पश्चात्, भारत की राजनीतिक स्थिति पर एक वक्तव्य दिया, जो आज की राजनीतिक स्थिति के संदर्भ में भी सही माना जा सकता है। वह इस प्रकार है।

१ आई जर्निंग—'पार्लियामेन्ट' १९५७ पृ० ६७।

२ क० सी० जेता 'पूर्वोक्त पुस्तक' पृ० ४२७



“कांग्रेस को छोड़कर, जो राजनीतिक दल भारत में विद्यमान है, उनको चार वर्गों में विभाजित किया जा सकता है। कुछ दल हैं जिनकी विचारधारा आधुनिक है। अपने संबंधित संगठनों के साथ साम्प्रदायिक दल हैं। विभिन्न साम्प्रदायिक दल पृथक् नाम के हैं किन्तु जो सखीण साम्प्रदायिक विचारधारा का अनुसरण कर रहे हैं, और कई स्थानीय दल और संगठन हैं जिनका आधार केवल प्रान्तीय बर्तक स्थानीय है।”<sup>१</sup>

भारत की वर्तमान राजनीतिक स्थिति का अध्ययन, यदि प० नेहरू द्वारा किये गये राजनीतिक दलों के उपर्युक्त वर्गीकरण के आधार पर किया जाय तो राजनीतिक दलों को मुख्यतः निम्नलिखित वर्गों में रखा जा सकता है।

(क) पहले वर्ग में उन महत्वपूर्ण राजनीतिक दलों को रखा जा सकता है जिनकी न केवल आधुनिक विचारधाराएँ हैं परन्तु जिन्होंने जनतंत्र तथा धर्मनिरपेक्ष राज्य का पोषण करना अपना उद्देश्य मान रखा है। उदाहरण स्वल्प कांग्रेस, सोशलिस्ट दल ए० स्वतंत्र दल।

(ख) दूसरे वर्ग में वे दल रखे जा सकते हैं जिनकी उत्पत्ति धर्म तथा सम्प्रदाय के आधार पर हुई है। ये हैं भारतीय जनसंघ तथा मुस्लिम लीग।

(ग) तीसरे वर्ग में उन राजनीतिक दलों को रखा जा सकता है, जो हिंसा में विश्वास करते हैं, और सविनान में जिनकी आस्था सदेहप्रद है, जैसे साम्प्रदायिक दल (माधववादी)।

१९५० में संविधान लागू होने के पश्चात् कई राजनीतिक दलों की उत्पत्ति हुई। वर्तमान समय में निम्नलिखित प्रमुख राजनीतिक दल हैं —

(१) कांग्रेस—भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस का उदय सन् १८८५ में हुआ। उस समय इसका उद्देश्य समस्त भारतवासियों के लिए एक सामान्य मंच की स्थापना करना था जिससे राष्ट्रीय आंदोलन की प्रगति हो सके। बीसवीं सदी के दूसरे दशक में महात्मा गांधी के नेतृत्व में यह एक अत्यंत शक्तिशाली दल बन गया। १८८५-१९४७ तक राष्ट्रीय आंदोलन की बागडोर, मुख्यतः कांग्रेस के हाथों में ही रही और इस दौरान कांग्रेस को प्रत्यक्ष रूप से जनता से सम्पर्क स्थापित करने के अवसर प्राप्त हुए। अतएव यह स्वाभाविक था कि जहाँ कांग्रेस ने स्वतंत्र भारत की सरकार की बागडोर सम्हाली, जनता को इसका अभूतपूर्व समर्थन प्राप्त था, क्योंकि जनता की दृष्टि कांग्रेस राष्ट्र की एकता तथा आकांक्षा का ठोस प्रतीक थी। संविधान के लागू होने के पश्चात् तीन आम चुनावों (१९५२, १९५७, और

१ 'द हिन्दुस्तान टाइम्स' सन् १८, १९५३ में प्रकाशित प० नेहरू का भाषण।



१९६२) में कांग्रेस को विशाल बहुमत प्राप्त हुआ जिसके फलस्वरूप ससद एवं राज्य विधान सभाओं में (केरल को छोड़कर) कांग्रेस का पूर्ण आधिपत्य रहा। परन्तु १९६७ के आम चुनावों में कांग्रेस को गहरा घबका पहुँचा, क्योंकि न केवल कई राज्य विधान सभाओं में इसका बहुमत समाप्त हो गया किन्तु 'संघ' ससद में भी इसका बहुमत घटकर केवल ५४% ही रह गया। तत्पश्चात् आंतरिक द्वन्द्व तथा मनमोदी के कारण १९६९ में कांग्रेस में बड़ी फूट हुई, जिसके फलस्वरूप ससद में कांग्रेस के एक हिस्से ने डा० रामसुमनसिंह के नेतृत्व में विपक्षी सदस्यों का स्थान, संगठन कांग्रेस के नाम से ग्रहण किया। कांग्रेस का शेष परन्तु प्रमुख हिस्सा, श्रीमती गांधी के नेतृत्व में, नई कांग्रेस के नाम से सरकार की बागडोर दिसम्बर १९७० तक, कतिपय निर्दलीय सदस्यों तथा विरोधी दलों के समर्थन के आधार पर सन्हाले रहा। दिसम्बर १९७० में राष्ट्रपति श्री गिरी ने, आम चुनाव सम्पन्न करवाने हेतु, ससद को प्रधानमंत्री की सलाह पर मग किया। १९७१ फरवरी-मार्च में चुनाव सम्पन्न हुए, जिनके आधार पर श्रीमती गांधी की नई कांग्रेस को लोकसभा में विशाल बहुमत प्राप्त हुआ है। कांग्रेस की शक्तिशाली स्थिति का एक मुख्य कारण यह है कि न केवल इसके साथ राष्ट्रीय आंदोलन का इतिहास जुड़ा है और एक राष्ट्रीय संगठन के रूप में इसकी शाखाएँ देश के कोने-कोने में हैं, बल्कि कांग्रेस नाम के साथ महात्मा गांधी, जवाहरलाल नेहरू तथा सरदार पटेल जैसे राष्ट्रीय नेताओं के नाम जुड़े हैं।

अन्य राजनीतिक दलों की तुलना में नई कांग्रेस का संगठन राष्ट्रव्यापी है, जिससे जनता तक पहुँचना आसान हो जाता है। नई कांग्रेस की वर्तमान आर्थिक विचारधारा के मौलिक पहलू, जनता की आवश्यकताओं से प्रत्यक्ष संबंध रखते हैं। इनमें गांधीजी के सर्वोदय के आदर्श के साथ समाजवाद के विचार कि, उत्पादक के साधनों को राज्य के अधिकार में होना चाहिए, निहित हैं। इसके अतिरिक्त, निजी आर्थिक प्रयत्नों को भी प्रोत्साहन देने के सिद्धान्त पर बल दिया गया है। कांग्रेस द्वारा इस आर्थिक विचारधारा को अपनाने के फलस्वरूप समाजवादी तथा साम्यवादी दलों की भूमिका के महत्त्व में कमी हो जाती है, क्योंकि जनता न तो उग्रवादी नीतियों के पक्ष में है न ऐसे राजनीतिक दलों के जो किसी विदेशी राजनीतिक दल से प्रेरणा लेते और उनके सलाहानुसार कार्य करते हैं।

राजनीतिक विचारधारा के दृष्टिकोण से भी, कांग्रेस की भावना लोकतन्त्र तथा धर्म-निरक्षेप राज्य में है। अन्य राजनीतिक दलों के इतिहास को देखते हुए, जनता को, इन राजनीतिक मूल्यों के सदर्म में कांग्रेस पर अधिक विश्वास है।

सक्षम में, इन तत्वों के कारण कांग्रेस की स्थिति विशेषकर ससद में, अत्यंत शक्तिशाली है। इस बात की पुष्टि कांग्रेस द्वारा प्रत्येक आम चुनाव में जितने स्थान लोक सभा में प्राप्त हुए हैं, उनसे की जा सकती है।



पहला आम चुनाव १९५२	लोकसभा में स्थान प्राप्त ३६४
दूसरा आम चुनाव १९५७	लोक सभा में स्थान प्राप्त ३७१
तीसरा आम चुनाव १९६२	लोकसभा में स्थान प्राप्त ३६१
चौथा आम चुनाव १९६७	लोकसभा में प्राप्त स्थान २८१
पाँचवा आम चुनाव १९७१	लोकसभा में प्राप्त स्थान ३५०

(२) प्रजा सोशलिस्ट दल—सितम्बर १९५२ में समाजवादी एवं किसान मजदूर दल के मिलने से प्रजा सोशलिस्ट दल की उत्पत्ति हुई। वस्तुतः सोशलिस्ट दल की उत्पत्ति १९३४ में कांग्रेस में से ही हुई, क्योंकि श्री जयप्रकाश नारायण, अच्युत पटवर्धन एवं श्री अशोक मेहता जैसे नेताओं को कांग्रेस पर पूँजीपतियों का आधिपत्य पसंद नहीं था। स्वतंत्रता के पूर्व इस दल को कांग्रेस-सोशलिस्ट दल कहा जाता था। १९४२ में भारत छोड़ो आंदोलन के समय इस दल के नेता भूमिगत हो गये। मार्च १९४७ में इस दल के नेताओं की बैठक बानपुर में हुई जिसमें उन्होंने कांग्रेस से पृथक् होकर एक स्वतंत्र एवं भिन्न दल के निर्माण करने का निर्णय लिया। यह निर्णय इसलिए लिया गया था क्योंकि इन नेताओं की राय में कांग्रेस का स्वरूप एक राष्ट्रीय संगठन से बदल कर एक राजनीतिक दल का हो गया था। इन नेताओं का यह विश्वास भी था कि चूंकि स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् कांग्रेस सत्तारूढ़ हो गई थी अतः एक प्रभावशाली प्रतिपक्षी दल का निर्माण करना अत्यंत आवश्यक था, जो कि सत्तारूढ़ दल की निरकुश प्रवृत्तियों पर अकुश लगा सके। इसके अतिरिक्त, सोशलिस्ट दल का यह विश्वास भी था कि कांग्रेस द्वारा प्रभावपूर्ण आर्थिक एवं सामाजिक सुधार लाना असंभव था।

प्रजा सोशलिस्ट दल का विश्वास लोकतांत्रिक समाजवाद में रहा है और उनके अनुसार विकेंद्रित लोकतंत्र, जनता के सार्वजनिक मामलों में हिस्सा लेने के लिए आवश्यक है। इसका उद्देश्य एक नियोजित आर्थिक व्यवस्था की स्थापना करना है, जिसमें महत्वपूर्ण उद्योग, जैसे—कोयला, इस्पात आदि का राष्ट्रीयकरण हो। अतः प्रजा सोशलिस्ट दल तथा कांग्रेस के सिद्धान्तों में मुख्य अन्तर यह है कि कांग्रेस द्वारा स्वीकृत आर्थिक व्यवस्था एक मिश्रित आर्थिक व्यवस्था है, जिसमें निजी एवं सार्वजनिक व्यवस्थाओं को समान रूप से स्थान प्राप्त था; जबकि प्रजा सोशलिस्ट दल का विश्वास केवल ऐसी व्यवस्था में रहा है जिसका स्वरूप सार्वजनिक ही होगा।

१९५२—मे किसान मजदूर दल तथा समाजवादी दल का एकीकरण हुआ, जो अधिक लाभप्रद सिद्ध नहीं हुआ। इसका मुख्य कारण यह था कि किसान मजदूर दल का उद्देश्य 'सर्वोदय' प्राप्त करना था, समाजवादी दल की प्रेरणा का



स्रोत मार्क्सवाद था। फलस्वरूप, शीघ्र ही दल में दरारे पड़ने लगी और दल दो भागों में विभाजित हो गया।

(क) दक्षिणपंथी-जो कांग्रेस के साथ सहयोग के पक्ष में थे, एवं (ख) वामपंथी-जो कांग्रेस से कोई संबंध नहीं रखना चाहते थे। इसलिए जब प० नेहरू ने श्री जयप्रकाशनारायण को राष्ट्र निर्माणात्मक कार्यों में प्रजा सोशलिस्ट दल के सहयोग के लिए आमंत्रित किया तो प्रजा सोशलिस्ट दल के वामपंथी नेताओं में डा० लोहिया तथा श्री मधुलिमये को यह बात पसन्द नहीं आई। तत्पश्चात्, प्रजा सोशलिस्ट दल के आन्तरिक मतभेद स्पष्ट रूप से सामने उभर कर आये। जब कांग्रेस ने अपने बड़ाई (मद्दास) अधिवेशन में भारत में समाजवाद स्थापित करने के लक्ष्य को स्वीकृत किया तो प्रजा समाजवादी दल के अध्यक्ष ने इस पर अपना हर्ष व्यक्त किया और कहा कि यह लोकतान्त्रिक समाजवाद की प्रगति का एक सबूत था। डा० लोहिया ने सहयोगियों ने इसे एक बड़ा धोखा बताया। इसी समय श्री मधुलिमये ने, जो डा० लोहिया के निबट के सहयोगी थे, श्री अशोक मेहता की कड़ी आलोचना की, फलस्वरूप उनको दल से निलम्बित कर दिया गया। परन्तु दल की उत्तरप्रदेश की कार्यपालिका ने श्री लिमये का समर्थन किया और उनको गाजीपुर में दल के अधिवेशन को संबोधित करने हेतु आमंत्रित किया। इस कार्य को दलीय अनुशासन के विरुद्ध मानते हुए समस्त प्रदेश कार्यपालिका को निलम्बित कर दिया गया। अन्त में जुलाई १९५५ में डा० लोहिया को दल से निष्कासित कर दिया गया। दिसम्बर १९५५ में डा० लोहिया ने समाजवादी दल का निर्माण किया जो कि प्रजा समाजवादी दल के विरुद्ध था, क्योंकि प्रजा समाजवादी दल का कांग्रेस से सहयोग करने में विश्वास था। इस दल को संयुक्त सोशलिस्ट दल (एस०एस०पी) के नाम से पुकारा जाता है। मई १९६३ में डा० लोहिया लोकसभा के लिए निर्वाचित हुए।

प्रजा समाजवादी दल को विभिन्न आम-चुनाव में न तो संसद में न ही राज्य विधान सभाओं में अधिक स्थान प्राप्त हुए। १९५२ के आम-चुनाव में लोकसभा में इसे २१ स्थान मिले। १९५७ के आम-चुनाव में इसे लोकसभा में केवल १९ स्थान ही प्राप्त हुए। १९६२ के आम-चुनाव में लोकसभा में केवल १२ स्थान प्राप्त हुए और मार्च १९६७ के आम-चुनाव में १३ स्थान प्राप्त हुए। मार्च १९७१ के आम-चुनाव में प्रजा सोशलिस्ट दल को लोकसभा में केवल २ स्थान ही मिले।

डा० लोहिया ने समाजवादी दल को १९६२ के आम-चुनाव में ६ स्थान प्राप्त हुए और १९६७ के आम-चुनाव में २३ स्थान मिले। १९७१ के आम-चुनाव में इसे केवल ३ स्थान लोकसभा में प्राप्त हुए।

३—भारतीय जनसंघ—भारतीय जनसंघ की स्थापना १९५१ में डा० श्यामा प्रसाद मुखर्जी द्वारा की गई। जनसंघ को दक्षिण पंथी दल माना जा सकता है।



समाजवादी एवं साम्यवादी दलों को वामपंथी माना जाता है। जनसंघ का प्रभाव मुख्यतः भारत में उत्तरी क्षेत्र में है, विशेषकर पंजाब, उत्तर प्रदेश, दिल्ली, मध्य प्रदेश एवं राजस्थान। १९५६ में जनसंघ, रामराज्य-परिषद तथा हिन्दु महासभा का एकीकरण करने के प्रयत्न किये गये, परन्तु यह सफल नहीं हुए। इन तीनों दलों को प्रायः आन्दोलन की जाती है कि ये साम्प्रदायिक हैं।

‘राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ’ एक सांस्कृतिक संगठन होने का दावा करता है, परन्तु इसकी राजनीतिक गतिविधियाँ जनसंघ द्वारा, संचालित की जाती हैं। डा० मुन्शी एक महान् राष्ट्रीय नेता थे जिनका राष्ट्रीय सेवा का रिफॉर्म है। जून १९५३ में उनकी दुर्घटपूर्ण मृत्यु के पश्चात् जनसंघ राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ का एक भग्न भाग बना गया।<sup>१</sup> यद्यपि इसकी स्थापना के बाद, जनसंघ के स्वरूप में परिवर्तन हुआ है, अपनी सफलता के लिए जनसंघ को आवश्यक है कि अपनी विचारधाराओं को जनतांत्रिक एवं धर्म निरपेक्ष सिद्धान्तों पर आधारित करे, जिससे अल्पसंख्यकों का विश्वास इसे प्राप्त हो सके। १९५२ के ग्राम चुनाव में जनसंघ को लोकसभा में ३ स्थान प्राप्त हुए। १९५७ के ग्राम-चुनाव में इसे ४ स्थान लोकसभा में मिले और १९६२ के ग्राम-चुनाव में १४ स्थान-लोकसभा में इसे मिले। १९६७ के ग्राम चुनाव में जनसंघ को लोकसभा में ३३ स्थान और १९७१ मार्च के ग्राम-चुनाव में २२ स्थान लोकसभा में मिले।

१९६२ के ग्राम चुनाव के पश्चात् जनसंघ की लोकप्रियता में थोड़ी वृद्धि हुई है किन्तु एक वास्तविक प्रतिपक्षी दल के रूप में विकसित होने के लिये, जनसंघ को लोकतांत्रिक एवं धर्म निरपेक्ष स्वरूप को अपनाना होगा।

४—स्वतंत्र दल—स्वतंत्र दल की उत्पत्ति १९५६ में एक लोकतांत्रिक अनुदार दल के रूप में हुई है। स्वतंत्र दल के उद्देश्य तथा नीतियों का उल्लेख श्रीमती ऐलन रॉय ने निम्नलिखित रूप से किया है, “हमारी राय है कि सामाजिक न्याय तथा लोककल्याण को तथाकथित समाजवाद के साधनों के अलावा अन्य निश्चित एवं उपयुक्त साधनों द्वारा प्राप्त किया जा सकता है। सामाजिक न्याय और लोक कल्याण को हिंसा या राज्य शक्ति द्वारा नहीं लाया जा सकता है—किन्तु इनकी स्थापना गांधीजी द्वारा प्रतिपादित अहिंसा-पद्धति के द्वारा की जा सकती है। सरकार की औपनिवेशिक गतिविधियों प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष इस प्रकार की होनी चाहिये जिससे इस बात पर बल दिया जाये कि जिन लोगों के पास धन है, वे इसको समाज की घरोहर के रूप में रखें, और जीवन के ऐसे सिद्धान्त पर भी जो इस नैतिक कर्तव्य पर आधारित है, इसके बजाय कि ऐसे सामाजिक



वृद्धि होती गई है। १९७१ के आम चुनाव मे भारतीय साम्यवादी दल (सी० पी० आई०) को २३, भारतीय साम्यवादी दल (माक्सवादी) (सी० पी० एम) को २५ स्थान लोकसभा मे मिले हैं।

उपर्युक्त विवरण से भारतीय ससद के निचले सदन (लोकसभा) मे मुख्य राजनीतिक दलों की स्थिति स्पष्ट होती है और यह विदित होता है कि इनमे से किसी दल को 'वास्तविक ससदीय प्रतिपक्षी दल' की सजा नहीं दी जा सकती है। परन्तु इन मुख्य राजनीतिक दलों के अतिरिक्त लोकसभा मे कुछ अन्य स्थानीय एवं छोटे दलों का प्रतिनिधित्व रहा है, जो निम्नलिखित हैं —

१—गणतन्त्र परिषद—१९६२ के आम-चुनाव मे लोकसभा मे इसे उड़ीसा से ४ स्थान प्राप्त हुए।

२—किसान एवं मजदूर दल—१९६२ मे इसको लोकसभा मे कोई स्थान प्राप्त नहीं हुआ, परन्तु १९६७ मे २ स्थान प्राप्त हुए। यह दल महाराष्ट्र का है।

३—मुस्लिम लीग—१९६२ मे इसे २ और १९६७ मे ३ स्थान प्राप्त हुए। इसका प्रभाव प्रमुख रूप से केरल मे है।

४—अकाली दल—१९६२ मे इसको लोकसभा मे ३ स्थान प्राप्त हुए, १९६७ मे पुनः इसको ३ स्थान पंजाब से प्राप्त हुए।

५—फारवर्ड ब्लाक—१९६२ मे इसको २ स्थान लोकसभा मे प्राप्त हुए, और १९६७ मे भी २ स्थान प्राप्त हुए। इस दल का प्रभाव मद्रास और पश्चिम बंगाल मे है।

६—द्रविड मुनेत्र कडगम—१९६२ के आम-चुनाव मे इसे लोकसभा मे ७ स्थान मिले, और १९६७ के आम-चुनाव मे इसे २५ स्थान लोकसभा मे मिले। इस दल का प्रभाव मद्रास (तमिलनाडू) मे है।

७—भारखण्ड दल—१९६२ के आम-चुनाव मे इसे लोकसभा मे ३ स्थान मिले। १९६७ के आम-चुनाव मे इसे कोई स्थान नहीं मिला। यह दल बिहार प्रान्त का है।

८—हिन्दू महासभा—१९६२ मे इसे लोकसभा मे केवल १ स्थान मिला, परन्तु १९६७ मे इसे कोई स्थान नहीं मिला।

९—राम राज्य परिषद—१९६२ के आम-चुनाव मे मध्यप्रदेश तथा राजस्थान मे २ स्थान लोकसभा मे प्राप्त हुए।

१०—रिपब्लिकन दल—उत्तरप्रदेश से इस दल को लोकसभा मे १९६२ के आम-चुनाव मे ३ स्थान प्राप्त हुए और १९६७ मे इसे केवल १ ही स्थान प्राप्त हुआ।



११—१९६२ में लोकसभा के लिये २७ निर्दलीय सदस्य निर्वाचित हुए।  
१९६७ में ४२ निर्दलीय सदस्य लोकसभा में निर्वाचित हुए।

१२—घात इण्डिया हिल सोडर्स काफ़ेन्स-१९६७ में इससे दल ने लोकसभा के लिए १ स्थान प्राप्त किया था।

१३—महागुजरात जनता परिषद-१९६७ में गुजरात से इस दल को लोकसभा के लिए १ स्थान मिला था।

१४—नेशनल काफ़ेन्स-१९६७ में जम्मू तथा काश्मीर में १ स्थान लोकसभा के लिए मिला।

१५—नागा नेशनल धारगनाईजेशन-१९६७ में ग्राम-चुनाव में इसकी नागा-सैण्ड से लोकसभा में १ स्थान प्राप्त हुआ था।

उपर्युक्त अध्ययन से यह ज्ञान होना है कि प्रतिपक्षी दलों में से किसी की भी स्थिति इस प्रकार नहीं है कि उसको एक वास्तविक संसदीय प्रतिपक्षी दल की संज्ञा दी जा सके। इसके विपरीत १९७१ के ग्राम चुनाव में नई कांग्रेस को एक विरासत बहुमत प्राप्त हुआ है। अतएव केवल कुछ समय को छोड़कर, सर्वज्ञान लागू होने से मात्र तब लोकसभा में कांग्रेस का एक पक्षीय आधिपत्य रहा है, जब कि प्रत्येक विपक्षी दलों को केवल नाम मात्र के स्थान प्राप्त हुए हैं। मनोवैज्ञानिक दृष्टि से भारतीय संसदीय पद्धति की कार्यप्रणाली पर इसका हानिकारक प्रभाव हो सकता है; क्योंकि जब कई विपक्षीय दल हैं और इनमें से किसी को अविध्य में सरकार निर्माण करने की उम्मीद नहीं है तो व्यावहारिक जीवन में ऐसे दल प्रायः अनुसरणीय होकर सरकार की नकारात्मक रूप से आलोचना में लगे रहते हैं, और उनका उद्देश्य केवल यह ही हो जाता है कि किसी प्रकार संसद में कुछ और स्थान प्राप्त कर लें। क्योंकि, वे मली-नॉनि जानते हैं कि सरकार के निर्माण करने का प्रयत्न उनको नहीं मिल सकेगा। इससे यह प्रतीत होता है कि अनेक विपक्षीय दलों के स्थान पर यदि एक या अधिक से अधिक दो दल हो, तो इनमें सांख्यिक विषयो के सम्बन्ध में, संसद में एक संसद के बाहर, दोस्त उत्तरदायित्व की नावना जागृत हो सकती। इनकी नीतियों तथा कार्यक्रमों में पृथक्ता तथा स्पष्टता लायी जा सकेगी जिससे मतदानार्थी को भी मतदान के कार्य में सहूलियत होगी।

वस्तु निम्न यह है कि लोकसभा में जब नई कांग्रेस का प्रचण्ड बहुमत है तो कई विपक्षीय दलों के पृथक् अस्तित्व के कारण एक 'वास्तविक संसदीय प्रतिपक्ष' का विकास संभव नहीं है। इस अभाव की दृष्टि से भारतीय संसदीय पद्धति के सम्बन्ध में एक उपमा दी जा सकती है कि यह एक ऐसी मोटर गाड़ी के सदृश है जो घाटी में उतर कर आ रही है, और जिसके 'ब्रेक' में त्रुटियाँ हैं। संसदीय प्रति-



पक्षी दल एवं 'ब्लैक' के समान है, जिसका कार्य सरकार की नीति पर भावनात्मक नियन्त्रण करना है जिससे बिना सरकार के बिना ही होकर ही-बुझना की ओर प्रवृत्त हो सकती है।

यद्यपि भारतीय ससद में प्रतिपक्षी दलों में कई गुटियाँ हैं और 'संसदीय प्रतिपक्ष' का स्वरूप असन्तोषजनक है फिर भी यह नहीं कहा जा सकता है कि सरकार पर इन दलों का कोई प्रभाव नहीं रहा है। यह कुछ हद तक सरकार पर एक जटिलता का अवरोध के रूप में है। मुख्यतः दो प्रकार के ऐसे साधन हैं जिनके आधार पर प्रतिपक्षी दल सरकार पर एक जटिलता का आरोप कर सकते हैं।

१—सरकार के विरुद्ध प्रतिपक्षी दल पक्षाधिकार का उद्यम साधना। परन्तु यह वह सर्व सामान्य साधन नहीं है, जिससे प्रतिपक्षी दल प्रति दिन सरकार का नियन्त्रण करते हैं।

२—कतिपय ऐसे साधन हैं, जिनसे प्रतिपक्षी दल सरकार का दैनिक नियन्त्रण करते हैं। ये दैनिक साधन, निम्नलिखित हैं।

(क) समिति प्रणाली प्रायः ससद की विभिन्न समितियों पर प्रतिपक्षी दलों के प्रतिनिधि होते हैं। जिस हद तक सरकार के कार्यों से सम्बन्धित समितियों का क्षेत्राधिकार है, प्रतिपक्षी दल समितियों में अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से सरकार की गतिविधियों पर नियन्त्रण रखते हैं।

(ख) संसदीय प्रश्न,

(ग) संसदीय प्रस्ताव,

(घ) वाद विवाद,

(ङ) स्पष्ट पक्षीय आदि, ये ऐसे साधन हैं, जिनसे माध्यम से प्रतिपक्षी दल सरकार पर निरन्तर दैनिक नियन्त्रण रख सकते हैं।

ससद में प्रतिपक्षी दल सरकार की नीतियों तथा कार्यों पर विचार विमर्श करने के लिए समय भी माग करते हैं। अतएव प्रतिपक्षी दलों को सरकार की नीतियों तथा कार्यों की आलोचना करने का जो अधिकार है वह भारतीय ससद में वाद विवाद की स्वतन्त्रता के सन्दर्भ में एक महत्वपूर्ण जनताधिकार अधिकार है। यह अधिकार ससद में, सरकार की आलोचना तक ही सीमित नहीं है जो केवल नकारात्मक कार्य है। रक्षात्मक या सकारात्मक रूप से संसदीय प्रतिपक्षीय दल का यह कार्य है कि सरकार को, राष्ट्रीय हितों से सम्बन्धित मूलभूत मुद्दों पर अपना सहयोग दे। उदाहरण स्वरूप, राष्ट्रीय हितों से सम्बन्धित किसी विधेयक को जब ससद पारित करती है, उसमें प्रतिपक्षी दलों का सहयोग रहता है। ब्रिटिश पद्धति



के सम्बन्ध में विपक्षीय दल के नेता ने १९३२ में कहा—“यद्यपि यह सरकारी विधेयक है परन्तु इसका निर्माण सदन के सदस्यों के सहयोग से हुआ है जहाँ पर कुछ सदस्य सिद्धान्तों पर विधेयक का विरोध करते हैं फिर भी वे उसको त्रियान्वित करने में भी सज्जित रहते हैं।”<sup>१</sup>

अन्य मामला में भी, जो राष्ट्रीय हितों से संबंधित है, प्रायः प्रतिपक्षी दलों का सहयोग सरकार को मिलना चाहिये १९६१ तथा १९७१ में पाकिस्तानी आक्रामकों के दौरान प्रतिपक्षी दला ने सरकार को अपना ठोस सहयोग दिया।

इसके बावजूद भी कि भारतीय ससद में प्रतिपक्ष द्वारा सरकार पर कुछ हद तक प्रभुत्व लगाया जाना है, यह स्पष्ट है कि जब तक भारतीय ससद में एक संगठित तथा प्रभावशाली लोकतंत्रीय प्रतिपक्ष का विकास नहीं होता है, तब तक वर्तमान स्थिति सतोपप्रद नहीं मानी जा सकती है। भारतीय ससद में एक संगठित एवं प्रभावशाली लोकतंत्रीय प्रतिपक्ष की आवश्यकता, श्री एम० आर० मंसानी के निम्नलिखित शब्दों से समझी जा सकती है, “मेरे विचार में भारतीय बौद्धिक वर्ग के प्रत्येक सदस्य को यह स्पष्ट हो गया होगा कि ससदार्थक जनतन्त्र प्रभावशाली नहीं हो सकता है यदि एक प्रभावशाली प्रतिपक्ष का अभाव है। वस्तुतः, आप में से जिन्होंने श्री डी० एफ० एम० डरवीन की पुस्तक पढ़ी है—आपको स्मरण होगा कि वे कहते हैं कि ‘जनतन्त्र की समस्त बसोटियों में मूल बसोटी यह है कि एक प्रतिपक्षी दल और वैकल्पिक सरकार विद्यमान है या नहीं है। कोई संविधान जनतन्त्रिक नहीं हो सकती है, यदि व्यवहार में सिवाय सत्तारूढ़ दल के अन्य कोई दल सरकार की बागडोर लेने को तैयार नहीं है। डरवीन सही था।”<sup>२</sup>

भारतीय संविधान में विचारों की अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता का अधिकार नागरिकों को दिया गया है, जिसके फलस्वरूप वे सरकार की आलोचना कर सकते हैं। अतएव संविधान के अन्तर्गत ससदीय प्रतिपक्ष के विकास के लिए पर्याप्त आधार है। ए० नेहरू ने कहा है कि—“मेरा विश्वास पूर्णतया ऐसी सरकार में है, जिसके आलोचक निरद्वंद्व हैं, और जिसको विरोध का सामना करना है। बिना आलोचना के जनता तथा सरकार आपसवाह हो जाती है। समस्त ससदीय प्रणाली, इस प्रकार की आलोचना पर आधारित हैं—मैं ससद में (सरकार श्री) आलोचना चाहता हूँ।”<sup>३</sup>

१. ए० बी० कीच—‘द ब्रिटिश कैबिनेट सिस्टम’, १९५२ पृ० २४२-२४३।

२. एम० आर० मंसानी—‘पाटों पालिटिक्स इन इण्डिया,’ (इन आईटल स्पेसिज एण्ड डाब्युमेन्टस आफ द डे) जुलाई, १५, १९५२ पृ० ४६१।

३. ए० नेहरू—‘नेहरूज स्पेसिज’ भाग-३ अगस्त १९५७ पृ० १५२।

पब्लिकेशन्स डिबिजन, मिनीस्ट्री आफ इन्फारमेशन एण्ड पब्लिकरिश्न।



अतएव मूल प्रश्न यह है कि भारतीय ससद मे एक सगठित एव प्रभावशाली लोकतन्त्रीय प्रतिपक्ष के विकास मे कौन-कौन सी बाधाएँ हैं, और उनको किस प्रकार दूर किया जा सकता है।

(१) भारत मे राजनीतिक नेतृत्व की मुख्य त्रुटि यह है कि यह नकारात्मक तथा काल्पनिक प्रभावों से मुक्त नहीं है। लोकतन्त्र मे राजनीतिक नेतृत्व का विकास एक आसान कार्य नहीं है क्योंकि इसके लिए असीम धैर्य एव चित की स्थिरता की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त नेतृत्व के लिए आत्म-बलिदान की आवश्यकता होती है, जिससे जनता पर उचित प्रभाव हो सके। परन्तु भारत मे यह देखा गया है कि राजनीतिक दलों के कई सदस्यों ने अपने असन्तोष के कारण जल्द ही धैर्य खो दिया है और सत्ताछूट दल मे सम्मिलित हो गये। कई सदस्यों ने प्रजा सोशलिस्ट तथा स्वतन्त्र दलों की सदस्यता छोड़कर कांग्रेस मे प्रवेश ले लिया। इसके अतिरिक्त, कई विपक्षी दलों का नेतृत्व ऐसे व्यक्तियों के हाथ मे है जो पूर्व मे कांग्रेस मे थे। अतएव एक साधारण नागरिक के मन मे स्वाभाविक रूप से यह विचार पैदा होता है कि व्यक्तिगत, न कि राजनीतिक कारणों से इन व्यक्तियों ने कांग्रेस छोड़कर विपक्षी दलों मे सदस्यता ग्रहण की है। 'यह कोई आश्चर्य नहीं है कि जनता इनको अव्यावहारिक, भ्रष्ट या असन्तुष्ट नेताओं के रूप मे मानती है। जनता अपना भविष्य ऐसे व्यक्तियों के नेतृत्व मे छोड़ना सुरक्षित नहीं समझती है।'<sup>१</sup>

कई राजनीतिक दलों के नेतृत्व मे आन्तरिक कलह तथा भगड़े हैं जिससे उन दलों के सदस्यों मे असन्तोष की भावना बढ़ती है और साथ ही जनता पर बुरा प्रभाव पहुँचता है, जैसा डा० सोमजी, प्रजा सोशलिस्ट दल के लिए कहते हैं 'नेतृत्व के दृष्टिकोण से इसको अपने सस्थापकों की असामयिक राजनीतिक सेवा निवृत्ति होने से और अन्य सदस्यों के व्यक्तिगत भेद-भाव तथा भगड़ों के कारण अधिक हानि सहनी पड़ी है।'<sup>२</sup> यह सत्य है कि यदि आरम्भ से ही विपक्षी दलों का उचित नेतृत्व तथा कार्यक्रम होता, तो वदाचित ससद मे एक सगठित लोकतांत्रिक प्रतिपक्ष के विकसित होने मे कई कठिनाइयाँ दूर हो सकती थी। परन्तु जैसा स्पष्ट है भारत मे विभिन्न राजनीतिक दल जनतांत्रिक, साम्यवादी तथा साम्प्रदायिक आधार पर विभाजित होने के अतिरिक्त प्रायः आन्तरिक भगड़ों मे जलभे रहे हैं, जिसके

१. जी० धी० कान्तिकर—'प्रोब्लेम्स आफ अपोजीशन इन इण्डिया इन स्टडीज इन इण्डियन डेमोक्रेसी' १९५५ पृ० ६२६।

२. ए० एच० सोमजी—'मोटिवेशन्स एण्ड प्रोपेगण्डा इन सेमीनार' ३० फरवरी १९३२।



फलस्वरूप लोकतंत्र का मूल उद्देश्य—लोक कल्याण, इनकी दृष्टि से धोमल हो जाता है। "एक प्रभावशाली प्रतिपक्ष का निर्माण ऐसा कार्य है, जिसके लिए धैर्य की, विशेषकर भारत—जैसे आर्थिक तथा राजनीतिक दृष्टि से पिछड़े हुए देश के लिए आवश्यकता है। निरन्तर विरोध में रहना, प्रतिपक्षी दल का उद्देश्य नहीं हो सकता। एक प्रभावशाली प्रतिपक्ष को सत्तारूढ़ दल का बड़ा विरोध करते हुए, मतदाताओं में विश्वास की भावना का निर्माण करना है कि वह सरकार की बागडोर सम्हालने के लिए तैयार है। इस दृष्टिकोण से प्रतिपक्ष को वैकल्पिक सरकार के सदृश कार्य करना है। इस बात पर ध्यान दिया जाना आवश्यक है कि एक प्रभावशाली दल के निर्माण के लिए कोई छोटा मार्ग नहीं है। इसके पूर्व कि उसके द्वारा लेकर सरकार की स्थापना की गई ब्रिटिश सेवर (मजदूर) दल को प्रतिपक्ष में कई वर्षों तक रहना पड़ा। दुर्भाग्यवश वह सहनशीलता तथा धैर्य जो एक प्रभावशाली प्रतिपक्ष के लिए आवश्यक है, भारत के दलों में नहीं है। प्रतिपक्ष की सदस्यता छोड़कर सत्तारूढ़ में प्रवेश करना मुख्यतः धैर्य की कमी का सूचक है, भव्यपि कई बार यह दर्शाया जाता है कि यह विश्वास से प्रेरित होकर किया गया है।"<sup>१</sup>

(२) केवल निष्ठावान एवं उत्तम नेतृत्व ही एक प्रभावशाली लोकतांत्रिक प्रतिपक्ष के निर्माण के लिए पर्याप्त नहीं है, क्योंकि जनता को प्रभावित करने के लिए एक अन्य तत्त्व आवश्यक है।

इस तथ्य को दृष्टि से धोमल नहीं किया जा सकता है कि स्वतंत्रता ■ पश्चात् आर्थिक असमानता, आवश्यक वस्तुओं के दामों में वृद्धि, प्रशासन में लाल पीता-शाही तथा भ्रष्टाचार के कारण जनता में असन्तोष बढ़ा है। परन्तु यह एक विद्वम्बना है कि इन सब कारणों के होते हुए भी जनता ने लगातार, सन्निधान लागू होने के पश्चात् केवल एक ही दल (कांग्रेस) को केन्द्रीय सरकार की बागडोर सौंपी। इस विविध राजनीतिक घटना के क्या कारण हैं यहाँ पर दो कारणों का उल्लेख किया जा सकता है।

सर्वप्रथम, कई प्रतिपक्षी दलों द्वारा पश्चात्य राजनीतिक, आर्थिक एवं सामाजिक आदर्शों या नमूनों को ग्रहणनाया गया है। परन्तु भारम्भ से ही कांग्रेस ने भी इसी प्रकार के राजनीतिक, आर्थिक एवं सामाजिक सिद्धान्तों को ग्रहणनाया है। अतएव एक साधारण नागरिक के लिए कभी-कभी यह समझना कठिन है कि 'लोकतांत्रिक समाजवाद' की घोषणा करते वाले इतने अधिक राजनीतिक दल

१ एम० भार० दण्डवते—प्रोबलेम्स आफ् अपोजिशन इन इण्डिया इन स्टडीज इन इण्डियन डेमोक्रेसी, १९६५, ६३८।



क्यों हैं, जबकि कांग्रेस ने इस सिद्धान्त की घोषणा की है और इसको कार्यान्वित करने का दावा करती है। "केवल यह कहना कि हम वही चाहते हैं, जो सत्तारूढ़ दल चाहता है किन्तु हम उसे बेहतर रूप में करेंगे, जनता को आश्वस्त करने के लिए पर्याप्त नहीं है।" उदाहरण स्वरूप, प्रजा सोशलिस्ट दल का आन्ध्र प्रदेश में शासन, साम्यवादी दल का केरल में शासन, उत्तर प्रदेश में संयुक्त विद्यार्थी दल का शासन-इनसे विपक्षी दलों के दावों की पुष्टि नहीं होती है कि वे कांग्रेस से बेहतर प्रशासन देने की क्षमता रखते हैं। "सामान्यतः जनता में समस्त राजनीतिज्ञों के प्रति एक प्रकार की अविश्वास की भावना हो गई है। उनको विश्वास है कि केवल सरकार के परिवर्तन का अर्थ एक उत्तम एवं सक्षम प्रशासन नहीं होगा। इसलिए वे नये तथा भ्रष्ट सगठन के बजाय एक ज्ञात सगठन को समर्थन देते रहते हैं।" २

द्वितीय, सत्तारूढ़ दल (कांग्रेस) की नुटियों के कारण उसके प्रति असन्तोष होते हुए भी जनता को यह विदित है कि इसके अलावा कोई वैकल्पिक राजनीतिक दल नहीं है जो उनका एक दृढ़, समक्ष एवं स्वस्थ प्रशासन देने की स्थिति में है। अतएव यह विपक्षी दल या दलों के लिए एक चुनौती है, जिसका सामना करने के लिए उनको जनता के समक्ष अपनी एक प्रभावशाली तस्वीर रखनी होगी। यह प्रतिपक्षी दलों के रचनात्मक कार्यों से ही संभव है। उदाहरण स्वरूप, विशेषकर सहकारिता के क्षेत्र में राजनीतिक दल योजनाओं की सफलता के लिए अपना योगदान दे सकते हैं और जनता के समक्ष यह साबित कर सकते हैं कि इनके संगठित कार्यकर्ताओं में प्रशासन एवं प्रबन्ध-संबंधी समस्याओं के समाधान करने की क्षमता है। अतएव प्रतिपक्षी दलों के व्यवहार एवं कार्य ऐसे होने चाहिये जिससे जनता में उनके प्रति विश्वास की भावना जागृत हो सके।

१९६७ के आम-चुनाव के बाद विभिन्न प्रतिपक्षी दलों ने, विभिन्न राज्यों में संयुक्त सरकारें स्थापित कीं। ये संयुक्त सरकारें उत्तर प्रदेश, बिहार, पश्चिम बंगाल, पंजाब, हरियाणा और मध्यप्रदेश में स्थापित की गई थीं।

परन्तु सिवाय आन्तरिक झगड़ों में अपना समस्त समय व्यय करने के इन सरकारों ने जनता के हित में कोई विशेष कार्य नहीं किया। "इसके अनिश्चित, कई राज्यों में, विधान सभाओं के कई सदस्यों ने राजनीतिक नैतिकता को ठुकराते हुए अपने स्वार्थों की पूर्ति के लिए दल-बदल और दलीय निष्ठा में परिवर्तन या खण्डित दलों का निर्माण किया जैसे बंगाल में पीपुल्स डेमोक्रेटिक फ्रंट और बिहार

१. जी० बी० कान्तिकर-सूचीकृत पुस्तक' पृ० ६३२।

२. वही पृ० ६३२।



में सोझिनदल । ऐसे विषादको के कारण जो उचित या अनुचित मापनो से मन्त्री पद हटाने में ही प्राथमिक रूप से रुचि रखते हैं—एक सामान्य व्यक्ति की मसदीय जनतंत्र में प्रास्था डगमगा गई है और लोकतंत्र के अस्तित्व को ही डर हो गया है ।”<sup>१</sup>

(३) जब तक राजनीतिक दलों की मध्या अधिका रहेगी और वे साम्प्रदायिक, स्थानीय या अन्य किसी मकीर्ण तत्वों से प्रभावित होकर कार्य करेंगे, यह स्पष्ट है कि इनके द्वारा समद में कोई किसी प्रभावशाली लोकतांत्रिक प्रतिपक्ष के निर्माण की संभावना नहीं है । “राजनीतिक दलों को अत्यन्त सुन्दर कारणा के आधार पर तोड़कर कई दलों को पैदा किया है । एक ऐसा देश जहाँ पर प्रतिपक्ष दल निर्बल है, इस प्रकार का राजनीतिक विभाजन नहीं बहन कर सकता है । ब्रिटन जैसे देश में, लेकर दल में आन्तरिक अस्थिरता होने के बावजूद मजबूत दल के नेता श्री एन्थुरिन बेबन समान नाम पची उग्र नेताओं ने मन्त्री भी लेकर दल को विभाजित कर एक नया मण्डल स्थापित करने का प्रयत्न नहीं किया । ब्रिटिश लेकर दल द्वारा प्रस्तुत मन्त्र भारत के प्रतिपक्षी दलों की दृष्टि में बनी आसन नहीं होना चाहिये ।”<sup>२</sup>

यह स्पष्ट है कि यदि भारत में एक प्रभावशाली लोकतांत्रिक प्रतिपक्ष का विकास करना है, तो जो राजनीतिक दलों की वर्तमान मध्या अधिका है, उसको कम करके दो या अधिक में अग्रिम तीन तक सीमित करना आवश्यक है । यह एक अत्यन्त कठिन कार्य है, किन्तु अनिवार्य नहीं है । इसे मंसदीय प्रणाली के अस्तित्व के लिए स्वीकार करना अत्यावश्यक है । इसके लिए जिन दलों की विचारवादा एवं आदर्श समान हैं, उनका एकीकरण होना आवश्यक है । “यह मत्व है कि मन्मूर्ण प्रतिपक्ष की एकता संभव नहीं है और तीन प्रवृत्तियों, उदाहरणतः साक्षात्कार सामाजिक, साम्यवादी एवं ‘नयापूर्व स्थितिवादी’ प्रतिपक्ष में बनी रहेंगी । समस्त प्रवृत्तियों का एकीकरण अवाछनीय है । तथापि, इन तीन प्रवृत्तियों के अलावा प्रतिपक्षी दलों का बहुसंख्या में होना, एक प्रभावशाली तथा मीडान्तिक प्रतिपक्ष के स्वस्थ विकास में हानिकारक होगा । अतएव वर्तमान आवश्यकता यह है कि समान विचार वाले दलों का तत्काल एकीकरण हो । समाजवादी एकता की दिशा में किये गये प्रयत्न स्वागत योग्य हैं । जनमध तथा स्वतंत्र दल, जिनके आधिक—सामाजिक समस्याओं के प्रति लयनय समान विचार

१. के० सी० सक्सेना-‘विदर इन्डियन डेमोक्रेसी’ इन सोशलिस्ट कांग्रेसमें, मार्च २५, १९६८ ।

२. एम० आर० दण्डवत पूर्वोक्त पुस्तक, पृ० ६३६-६३७ ।



नि सदेह, इस प्रकार के अस्थायी समझौते, जिमी सीमिन उद्देश्य की पूर्ति के लिए सत्तन नहीं हो सकने हैं। "आदर्शों की एकता, सम्यक्, अनुशासन एवं ठोस नेतृत्व सत्तारूढ़ दल के लिए जितने आवश्यक हैं, उतने प्रतिपक्ष दल के लिए भी आवश्यक है। इन गुणों की अस्थायी निर्वाचन सचची समझौतों के माध्यम से जिनकी निर्वाचन के बाद तक विद्यमान रहने की संभावना नहीं रहनी है, प्राप्त नहीं किया जा सकता है।"<sup>१</sup>

यह स्मरण रखना आवश्यक है कि प्रतिपक्षी दलों के समान अस्थायी तथा प्रसंगन समझौते करने की प्रवृत्ति कांग्रेस (मत्तारूढ़) दल ने भी भारत के कतिपय राज्यों में प्रदर्शित की है। १९५७ में कांग्रेस ने अफ़ाली दल से समझौता किया। इसी प्रकार केरल में श्री यू० एन० डेवर के नेतृत्व में कांग्रेस ने साम्यवादी दल से सहयोग करने के प्रयत्न किये। प्रश्न यह नहीं था कि साम्यवादी सरकार अच्छी या बुरी थी, किन्तु प्रश्न लोकतांत्रिक तथा धर्म निरपेक्ष आदर्शों का है, धर्मानुष्ठा का एक लोकतांत्रिक, धर्म निरपेक्ष दल को एक ऐसे दल के साथ सहयोग करना चाहिये जो एक जनतांत्रिक संविधान द्वारा प्रदत्त स्वतंत्रता का लाभ अनुचित रूप से लेने हुए, स्वयं संविधान तथा जनतंत्र के विनाश करने पर तत्पर है?

संक्षेप में राजनीतिक दलों द्वारा समझौते किये जाते हैं, उनके लिए निम्न-निम्नलिखित मुद्दों पर ध्यान रखना आवश्यक है।

(क) राजनीतिक समझौते समान विचारधारा, नीतियों एवं उद्देश्यों पर आधारित होने चाहिये, तब ही वे स्थायी एवं लाभप्रद हो सकते हैं।

(ख) समझौते का उद्देश्य केवल सत्तारूढ़ दल को पराजित करने का नहीं, परन्तु रचनात्मक नीतियों एवं कार्यक्रमों के आधार पर एक वैकल्पिक सरकार की स्थापना करना होता चाहिये। यदि भारतीय राजनीतिक जीवन में विशेष रूप से इन दो मुद्दों पर ध्यान रखा जाये तो इसने ससदीय लोकतंत्र की नींव को दृढ़ होने में सहायता मिलेगी।

(ग) भारत में एक संगठित एवं प्रभावशाली लोकतंत्रीय प्रतिपक्षी दल के विकास में जो एक और उत्प्रेक्षणीय स्कावट है, अधिकांश जनता की निरक्षरता है, लगभग ८५ प्रतिशत भारत की जनता निरक्षर है, जिसको जनतंत्र के मार्ग में रौंदा कहा जा सकता है। इसके परिणामस्वरूप, चतुर राजनीतिज्ञों द्वारा उत्तेजना पूर्ण भाषणों से जनता को प्रभावित कर, इनके मन प्राप्त करने में सफलता मिल जाता करती है। इसके अतिरिक्त, विभिन्न प्रकार के तथा कथित सामाजिक,

१. एलीटिरियो सोयारेज—'पार्लियामेन्टरी थ्योरीशन, इन द इन्डियन रिप्यू नव० १९५१ पृ० ५२०।



आर्थिक, धार्मिक प्रलोभनों, आकर्षणों द्वारा भी निरक्षर मतदाताओं को थोड़े से समय के लिए प्रभावित कर उनके मत हड़पे जा सकते हैं। ब्रिटेन में मताधिकार शर्तें-शर्तें दिया गया, जबकि भारत में एक ही बार यह अधिकार भारतीय नागरिकों को सविधान द्वारा दिया गया है। अतएव, ब्रिटेन में मताधिकार प्रदत्त करने के पूर्व ब्रिटिश नागरिकों को पर्याप्त राजनीतिक शिक्षा प्राप्त हुई है। भारत में, इसके बिल्कुल विपरीत हुआ है, अर्थात् भारतीय नागरिक को पहले मताधिकार प्राप्त हुआ और इसके उपयोग में लाने के साथ-साथ उनको स्वतः कुछ सीमा तक राजनीतिक शिक्षा मिली है। लाक्नो में शिक्षित नागरिक की महत्वपूर्ण भूमिका है। एक शिक्षित नागरिक लोकतंत्र की समस्याओं को सरलता पूर्वक समझकर अपने दायित्वों को निभा सकता है। किन्तु एक निरक्षर या अनपढ़ नागरिक के लिए यह संभव नहीं है। अतः नागरिक की शिक्षा विशेषकर राजनीतिक-शिक्षा पर लोकतंत्रीय व्यवस्था में विशेष ध्यान देना चाहिये। श्री एस० बी० राजू इस विषय पर कहते हैं—“मतदाता की व्यापक निरक्षरता और उनके मत के अर्थ को समझने की अक्षमता का, जिससे भ्रष्टाचार बढ़ा है, कुशलतापूर्वक कई अन्य तरीकों से शोषण किया गया है।

एक मध्यावधि चुनाव के दौरान लेखक को व्यक्तिगत रूप से ज्ञात हुआ कि यह कितनी चतुराई से किया गया। प्रतिद्वन्द्वी दल के समर्थक एक नमूने के मतदान पत्र एक खबर की मुहर जिस पर X चिह्नित था लेकर प्रचार कर रहे थे। जब कभी भी वे यह देखते थे कि मतदाता कुछ विरुद्ध है, तो वाक-चपलता से ऐसे मतदाताओं को कहते कि किसी प्रत्याशी के लिए X चिह्न का उपयोग उसके प्रति उनकी असहमति का सूचक था, अतएव जब कोई प्रत्याशी उनको पसन्द नहीं था तो उनको केवल यह बरना था कि उसके नाम के सामने X अंकित कर दे।”<sup>१</sup>

श्री एस० बी० राजू एक अन्य उदाहरण प्रस्तुत करते हैं, जिससे यह विदित होता है कि निरक्षर मतदाता के मत का अनुचित लाभ किस तरह प्राप्त किया जा सकता है। “उदाहरण-स्वरूप मैसूर के एक निर्वाचन क्षेत्र में, जहाँ पर लेखक को जाने का अवसर प्राप्त हुआ, उन्होंने देखा कि कितनी भी कठिनाइयों के बावजूद सत्तारूढ़ कांग्रेस दल विजयी होता था क्योंकि उनको वेल तथा जुंघा, का निर्वाचन चिह्न प्राप्त था और इस निर्वाचन क्षेत्र में बहुमत उन व्यक्तियों का था जो वेल को पूजा करते हैं।”<sup>२</sup>

यह सत्य है कि चुनावों के दौरान निर्वाचन चिह्न प्रणाली से निरक्षर मतदाताओं के लिए काफी सुविधा हो गई है, किन्तु जैसा कि उपर्युक्त उदाहरणों से

१. एस० बी० राजू ‘पूर्वोक्त पुस्तक’, पृ० ६२५—६६।

२. वही पृ० ६२६।



उस राजनीतिक दल के सदृश होगा जो स्केण्डीनीविया से स्पेन तथा यूगोस्लाविया तक कार्यरत है। परन्तु इसके अतिरिक्त, यह भी स्मरण रखना चाहिये कि ई मतदाता निरक्षर है। इसका यह तात्पर्य नहीं है कि वे, उनकी तुलना में जो पढ़ तथा लिख सकते हैं, कम बुद्धिमान हैं, परन्तु इसका यह अर्थ अवश्य है कि वे आपका (राजनीतिक दल का) घोषणा पत्र पढ़ने में असमर्थ हैं।

इसका यह अर्थ है कि ससद में दिये गये भाषणों को भी वे नहीं पढ़ सकते हैं जो उन तब शब्दों द्वारा नहीं पहुँचाये जा सकते हैं, और आवागमन के साधन भी अत्यन्त सीमित हैं। यदि टेलीविजन होता तो इस समस्या का समाधान किया जा सकता है। परन्तु भारत के ग्रामों में टेलीविजन एक दूर का सपना है। अतएव यह अवश्यभावी है कि राजनीतिक दल जनता तक पहुँचने में कठिनता का सामना करें। ऐसी स्थिति में विचारधारा का कम महत्व होता है। सगठन का और अधिक महत्व होता है। १९६२ के आम-चुनाव में अन्य आम चुनावों के समान निर्णय राजनीतिक कार्यक्रम या विचारधारा के आधार पर नहीं हुआ था, यह निर्णय राजनीतिक दलों के सगठन-तंत्र की सबधित शक्ति के आधार पर हुआ। यदि कांग्रेस को अधिक मत प्राप्त हुए तो वह इस कारण कि इसका सगठन तंत्र किसी अन्य राजनीतिक दल के सगठन-तंत्र से अधिक प्राचीन, शक्ति-शाली और व्यापक है।<sup>१</sup>

सगठन तंत्र के उच्च कोटि के होने के अतिरिक्त, कांग्रेस को वित्तीय साधनों की कमी नहीं है, जिससे उसकी स्थिति और दृढ़ होती है। इसका एक मुख्य कारण यह है कि कांग्रेस सत्तारूढ दल है। १९५२ से पिछले पाँच आम-चुनाव के अनुभव पर कहा जा सकता है कि आम-चुनाव में विजय प्राप्त करने के लिए पर्याप्त वित्त होना अत्यावश्यक है। निर्वाचन आयोग द्वारा प्रकाशित 'मेन्गुअल घाफ द इलेक्शन लॉ' में आम-चुनाव में प्रत्येक प्रत्याशी द्वारा खर्च की जाने वाली राशि की सीमा २५,००० रुपये तक निर्धारित की गई है। वस्तुस्थिति यह है कि साधारणतया एक प्रत्याशी के लिए इतना व्यय करना उसकी व्यक्तिगत सीमा के बाहर है। तथापि जो राशि वास्तव में व्यय की जाती है, वह २५,००० रुपये से कई गुना अधिक होती है। यह इसलिये समझ है कि उपर्युक्त सीमा, एक प्रत्याशी द्वारा व्यक्तिगत रूप से किये गये व्यय पर है, जबकि प्रत्याशी के लिए उसके दल द्वारा किये गये व्यय पर कोई सीमा नहीं है। इस कारण एक प्रतिपक्षी दल के लिए यह एक कठिन समस्या हो जाती है, क्योंकि न तो उसके पास अत्यधिक वित्त ही है न ही ऐसे साधन, जो सत्तारूढ दल को अपनी स्थिति के कारण उपलब्ध होते हैं। श्री रजनी कोठारी का कथन है—“कांग्रेस द्वारा प्रदत्त संरक्षण



का जाल इनका दूर और अधिक फैल गया है कि इनके दायरे में सहकारी समितियाँ, पंचायत, समुदाय-विकास प्रशामन, समस्त अर्द्ध सरकारी संस्थाएँ जो "योजना, विकास, राज्य कार्यों में सर्वाधिक हैं, समस्त संस्थाएँ, जिनका संबंध परमिट, नोटा, व्यापारिक मध्य, औद्योगिक संस्थाएँ, एवं नागरिक अधिकारियों से है—सभी आ जाते हैं। इस सब को क्रमबद्ध रूप में कांग्रेस संगठन का हिस्सा बनाकर एक प्रदेश में राज्य स्थापित किया जाता है।"<sup>१</sup>

किन्तु सीमा तक सत्तासूत्र दल को वित्तिय सहायता महत्वपूर्ण उद्योगिक प्रतिष्ठानों में प्राप्त होनी है, यह टिस्को (TISCO) एवं इस्को (IISCO) द्वारा पूर्व में कांग्रेस को दी गई वित्तिय सहायता में ज्ञान हो सकती है। ये दोनों टाटा की औद्योगिक संस्थाएँ हैं। १९५७ के आम चुनाव में 'टिस्को' ने कांग्रेस निधि को १० ३०,००० रुपये तथा "इस्को" ने २,५०,००० रुपये दिये। यह उल्लेखनीय है कि न्यायापालिका ने इस प्रकार की वित्तिय सहायता की कड़ी आलोचना की है। न्यायमूर्ति चागला ने टिस्को से संबंधित प्रकरण में निर्णय देने हुए कहा कि जनतंत्र की आधार जिला मनदाता है और जब भारत में बयस्क मनाधिकार का प्रश्न है तो यह अत्यन्त महत्वपूर्ण है कि न केवल एक प्रतिनिधि की निष्ठा का, जो सत्ता को निर्वाचन हुआ है, किन्तु एक मनदाना की निष्ठा का भी पूर्ण रूप में सुरक्षण किया जाय और यह कहा जा सकता है कि यह स्वीकार करना कठिन है कि प्रतिनिधि तथा मनदाना की निष्ठा का सुरक्षण समभव होगा जबकि बड़े औद्योगिक प्रतिष्ठानों को राजनीतिक-निधियों में योगदान देने की सहमति दी जाती है, जिसके प्रभाव से (आम-चुनाव) में एक विनिष्ट नतीजा प्राप्त किया जा सकता है।

वित्त का प्रभाव मनदान पर किस सीमा तक होता है, इसको स्पष्ट करने के लिए श्री पी० सी० चौधरी एक उदाहरण प्रस्तुत करने हैं, जो पिछले एक मध्यावधि चुनाव में संबंधित है—“यहाँ कनिष्ठ तथ्यों का उल्लेख राजस्थान के सदस्य ने किया है। एक मध्यावधि चुनाव में एक कांग्रेस प्रत्याशी या और दूसरा प्रतिपक्षी दलों द्वारा समर्थित था। उस समय लगभग आधा दर्जन केन्द्रीय मंत्रियों को आमंत्रित किया गया कि वे (कांग्रेस) प्रत्याशी के लिए भाषण दें तथा प्रचार करें। एक मंत्री विशेष हवाई जहाज से आये। एक या दो मंत्री विशेष रूप से किराये पर लिये हवाई जहाज से आये और एक मंत्री लगभग तीन या चार सप्ताह तक, उस स्थान पर, प्रचार करने हेतु ठहरे। इसके अनिश्चित, राजस्थान के लगभग आधा दर्जन मंत्रियों को दो माह तक वहाँ रखा गया। प्रतिपक्षी दल

१. भार-रठोरी-डेबोलेविंग पोलिटिकल पेटर्न, (इन सेमीनार, सत्या ३० फरवरी १९६२ पृ० १८)।



के प्रत्याशी को जो एक स्थायी यकीन या विश्वसनीय दृष्टिकोण से काफी हासि हुई। उसका कहना था कि कांग्रेस प्रत्याशी ने लगभग ३,००,००० रुपये व्यय किये जबकि उसको उपयुक्त राशि का एक दशांश भाग भी उपलब्ध नहीं था।<sup>१</sup>

संदेह में यह निश्चय निताता जा सकता है कि चुनाव में लड़ने तथा जीतने के लिए या भ्रष्टाचार आवश्यक है और प्रत्येक योग्य बुद्धिमान एवं जिज्ञासु व्यक्ति को यह सुनिश्चिता उपलब्ध नहीं रहती है। इस दृष्टि को दूर करने का उत्तम उपाय नहीं है कि संसारभर का अपने पर प्रतिपक्ष आवश्यक होना समाप्ति हो और उत्तम दृष्टिपूर्णता प्राप्त करे।

(६) जैसा देखा जा चुका है भारत की संसदीय पद्धति में एक ओर तो कांग्रेस का विशाल बहुमत है तो दूसरी ओर प्रतिपक्षी दल बहुसंख्यक में है जिससे भारतीय संसदीय पद्धति में एक प्रकार का राजनीतिक भ्रष्टाचार माना रहता है। 'कांग्रेस ने एक तरफ़ी अभिप्रेत द्वारा, यह राजनीतिक स्वाधिरस्य स्थापित किया गया होगा जो स्वातंत्रता के आदर्शमय मूलों में भारत के लिए आवश्यक था, जैसा कि प्रो० पार्सल ने बताया है, किंतु दूसरी ओर एक स्वस्थ राजनीतिक दलीय प्रणाली का विकास हो दिया गया है।'<sup>२</sup>

आएँ वहीं पर जहाँ प्रश्न यह है कि सामान्य एवं मतदाता की क्या भूमिका होगी चाहिये जिसके द्वारा यह उपर्युक्त यन्त्रित राजनीतिक भ्रष्टाचार को दूर करने हुए एक सुदृढ़ एवं प्रभावशाली प्रतिपक्ष के निर्माण में सहायता पहुँचाये।

चूँकि संसदीय पद्धति की सफलता के लिए दो या अधिक से अधिक ही राजनीतिक दल ही होने चाहिये, यह अत्यवश्यक है कि मतदाता अपने मत देकर उन्हीं दलों के प्रत्याशियों को दें, जो लोकतन्त्र, विचारसत्तादी समाजवाद एवं धर्म निरपेक्षा में विश्वास रखते हैं और जो भारत में राष्ट्रीय स्तर के दल हैं। इसमें उपराज भी मतदाता को यह ज्ञात करना आवश्यक है कि ऐसे राजनीतिक दलों में से कौन कौन से दल उपयुक्त हैं अर्थात् यदि दो से अधिक दलों की विचारधाराएँ समान हैं तो केवल उसी दल को मत दिये जायें, जिसने भ्रष्टाचार में अपनी प्रति-जामों को निःस्वार्थ भाव से पूरा करने के लिए दण्डार्थक प्रयत्न किये हैं। जब राजनीतिक दल स्वयं ही समाप्त हो जायेंगे, क्योंकि उनको जानना या समर्थन नहीं मिलेगा। परंतु पूर्व में यह बताया जा चुका है कि यह ज्ञान मतदाता की शिक्षा तथा राजनीतिक विषयों से संबंधित ज्ञान पर निर्भर है, क्योंकि विभिन्न

१. पृ० १०० सी० चौधरी, पूर्वोक्त पुस्तक पृ० २३।

२. एम० डी० पामर—पूर्वोक्त पुस्तक पृ० १८४।



राजनीतिक दलों के सिद्धान्तों, नीतियों तथा कार्यक्रमों में समानता या असमानता तथा गुण-दोष मनदाता तब ही ज्ञात कर सकेंगे, जब उन्हें राजनीतिक विषयों का पर्याप्त ज्ञान है।

सक्षेप में, भारत में एक लोकतंत्रीय एवं प्रभावशाली प्रतिपक्ष के विकास के लिए निम्नलिखित सुझाव दिये जा सकते हैं —

(१) सरकारी एवं गैर-सरकारी स्तर पर जनता के प्रशिक्षण के लिए विशेष कर राजनीतिक मामलों के सन्दर्भ में, कदम उठाये जाने चाहिये,

(२) सरकार को शीघ्र ऐसी नीतियों तथा कार्यक्रमों को क्रियान्वित करना चाहिये जिससे जनता को आर्थिक स्वतंत्रता प्राप्त हो सके क्योंकि आर्थिक स्वतंत्रता ही वास्तव में राजनीतिक स्वतंत्रता का आधार है।

(३) विभिन्न प्रतिपक्षी दलों का, जो बहुसंख्या में हैं, जनता तथा राष्ट्र के प्रति कर्तव्य है कि समान विचारधारा रखने वाले दलों को मिलाकर, भारतीय राजनीति में दो या अधिक से अधिक तीन दलीय प्रणाली को जन्म दें जिनका आधार स्पष्ट रूप से लोकतान्त्रिक तथा धर्म निरपेक्ष हो।

(४) सत्तारूढ़ दल का एक विशेष उत्तरदायित्व है कि विभिन्न क्षेत्रों में रचनात्मक प्रयत्नों द्वारा एक लोकतान्त्रिक प्रतिपक्ष दल के विकास में सहायता करे।

(५) अन्त में, भारत में लोकतंत्र का अस्तित्व भारतीय जनता पर निर्भर है। निर्वाचन के समय जनता को अपने मत इस प्रकार बिभाजित करने चाहिये जिससे दो दलीय प्रणाली को प्रोत्साहन मिले।<sup>१</sup>

१. एम० के० रेडडो—‘पोलिटिकल पार्टीज इन इण्डिया’ (इन द इण्डियन रिव्यू, नवम्बर १९६४ पृ० ४२२)।



## भारतीय सर्वोच्च न्यायालय

भारतीय सविधान एक जनतान्त्रिक सविधान है अतः इसमें दो विशेष मुद्दों पर विशेष रूप से बल दिया गया है। सर्वप्रथम, विभिन्न सीमाएं गिनत सरकार के तीन अंगों (कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका) को सविधान द्वारा स्थापित सघीय व्यवस्था में कार्य करना है। इस सदम में सर्वोच्च न्यायालय की भूमिका एक सतुलनचक्र के समान है, क्योंकि जहाँ सरकार के अन्य अंग जनता की उत्तेजित भावना से प्रभावित हो सकते हैं, वहाँ केवल सर्वोच्च न्यायालय ही सरकार का एक ऐसा अंग है जो निष्पक्षता एवं शान्तिपूर्वक सरकार के कार्यों की व्याख्या सविधान के अनुसार करके, सरकार के विभिन्न अंगों में सतुलन स्थापित कर सकता है। इसके अतिरिक्त, सविधान में सघवाद के सीमित सरकार के सिद्धान्त के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय की एक विशेष भूमिका उभर कर सामने आती है। वह यह है कि सर्वोच्च न्यायालय को सविधान की व्याख्या एवं संरक्षण करने का अधिकार होता है।

हमारे सविधान-निर्माताओं का यह विश्वास था कि सीमित सरकार जनतंत्र के लिए अत्यावश्यक है। "परन्तु सविधान में उन्होंने उस सिद्धान्त को समावेशित किया जिसको (अमरीका के) मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने सीमित सरकार का आवश्यक तत्त्व माना है कि सविधान द्वारा व्यवस्थापिका की शक्तियों पर लागू की गई सीमाओं का धादर किया जाना चाहिये और यदि व्यवस्थापिका इन सीमाओं का उल्लंघन करती है तो उसके कार्य अवैध हैं। यह प्रावधान स्पष्ट रूप से हमारे सविधान के अनुच्छेद १३ में वर्णित है।"<sup>१</sup>

सविधान के अनुच्छेद २५४ (१) में भी अवैध शब्द का उपयोग किया गया है। इस अनुच्छेद के अनुसार यदि किसी राज्य विधान सभा द्वारा समवर्ती सूची में उल्लिखित किसी विषय पर निर्मित कानून किसी सघीय कानून के विरुद्ध है, ऐसी स्थिति में राज्य विधान सभा द्वारा निर्मित कानून अवैध होगा।

१ डी० डी० बसु-कमेंट्री ऑन द कान्स्टीट्यूशन ऑफ इण्डिया, भाग-१  
१९६४ पृ० १५८-५९।



सब राज्य में सर्वोच्च न्यायालय का विशेष महत्व होता है। वह सविधान का रक्षक है। सविधान के किसी प्रावधान से संबंधित शक को दूर करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय को सविधान की व्याख्या करने का अधिकार है। इसके प्रति-रिक्त, भारत में सघवाद के विणिष्ट स्वरूप के दृष्टिकोण से सर्वोच्च न्यायालय की भूमिका और अधिक महत्वपूर्ण हो जाती है। भारतीय सघीय व्यवस्था में, जैसा देखा जा चुका है, तीन व्यवस्थापन सूचियों का उल्लेख किया गया है। वे हैं—सघ, राज्य तथा समवर्ती सूचियाँ, जिनके द्वारा सघ और राज्य सरकारों के पृथक-पृथक व्यवस्थापन क्षेत्रों को स्पष्ट रूप से निर्धारित कर दिया गया है। यह कहने में कोई प्रतिशयोक्ति नहीं है कि किसी भी शक्ति विभाजन की प्रक्रिया में क्षेत्राधिकार के प्रश्न को लेकर सघ तथा राज्यों में बाद-विवाद पैदा होना स्वाभाविक है। उदा-हरणार्थ—शक्ति विभाजन की भाषा अस्पष्ट होने के कारण दोनों पक्षों में किसी विषय के सम्बन्ध में विवाद पैदा हो सकता है। “अतएव ऐसे सारे विवादों का समाधान सविधान के जो सर्वोच्च कानून हैं, और जिसमें शक्तियाँ केन्द्र तथा इकाइयों के मध्य विभाजित हैं, सन्दर्भ में किया जाना चाहिये। साथ ही न्याय की माँग है कि इस तरह के विवादों का समाधान एक स्वतंत्र तथा निष्पक्ष सत्ता द्वारा किया जाये। सघीय सविधान के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय इस प्रकार का एक न्यायालय है; अस्तु यह सघीय व्यवस्था का एक आवश्यक भाग है। यह सविधान की व्याख्या करने वाली सर्वोच्च सत्ता है, और सघ तथा इकाइयों के विवादों के समाधान के लिए अन्तिम न्यायाधिकरण है। भारतीय सविधान द्वारा स्थापित सघ व्यवस्था में, भारतीय सर्वोच्च न्यायालय का यह एक सब से महत्वपूर्ण कार्य है।”<sup>१</sup>

द्वितीय, राज्य एवं नागरिकों के सम्बन्धों के सन्दर्भ में, सर्वोच्च न्यायालय को सविधान के अनुच्छेद १३ व ३२ के अनुसार नागरिकों के विभिन्न मूल-अधिकारों के संरक्षण का अधिकार है। वास्तव में सर्वोच्च न्यायालय का यह कार्य, सविधान की सीमाओं में राज्य सत्ता तथा नागरिक अधिकारों के मध्य सघर्ष की स्थिति में, जनताधिक सतुलन स्थापित करना है। मूल अधिकारों तथा सामाजिक नियन्त्रण में सामंजस्य तथा सतुलन स्थापित करना यद्यपि एक अत्यन्त जटिल कार्य है फिर भी भारतीय सर्वोच्च न्यायालय, हमारे सविधान के दो मुख्य आधारों, मूल अधिकारों तथा लोक कल्याण, को ध्यान में रख कर ही सविधान की व्याख्या करेगा।



## सर्वोच्च न्यायालय का संगठन

संविधान के अनुच्छेद १२४ के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय के लिए प्रावधान किया गया है, जिसका एक मुख्य न्यायाधीश और जब तक ससद कानून बना कर सख्या में वृद्धि नहीं करती है, सात अन्य न्यायाधीश होंगे। सर्वोच्च न्यायालय अधिनियम १९५६ द्वारा, न्यायाधीशों की सख्या सात से दस कर दी गई है। मुख्य न्यायाधीश ससद की पूर्वानुमति से किसी उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों में से तदर्थ न्यायाधीशों की नियुक्ति की आवश्यकतानुसार सर्वोच्च न्यायालय में न्यायाधीशों के गण पूर्ति की कमी के कारण कर सकेगा।

मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति राष्ट्रपति अनुच्छेद १२४ (२) के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय तथा उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों से विचार-विमर्श करके करता है। सर्वोच्च न्यायालय के अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति इस प्रक्रियानुसार राष्ट्रपति करता है, परन्तु इसके साथ मुख्य न्यायाधीश से परामर्श लेना आवश्यक है।

संविधान के अनुच्छेद १२४ (३) के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के लिए नीचे दशमि अनुसार अर्हताएँ आवश्यक होंगी।

१—वह भारतीय नागरिक हो।

२—किसी उच्च न्यायालय का कम से कम पाँच वर्षों तक न्यायाधीश रहा हो या कम से कम दस वर्षों तक किसी उच्च न्यायालय का अभिमापक रहा हो, या राष्ट्रपति के मतानुसार प्रसिद्ध विधि-शास्त्री हो।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का कार्यकाल ६५ वर्ष की आयु पर्यन्त माना गया है। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को राष्ट्रपति द्वारा ससद के दोनों सदनों में सम्पूर्ण सदस्यता के एव उपस्थित तथा मतदान करने वालों के बहुमत से प्रस्ताव पारित होने पर, पदच्युत किया जा सकता है। संविधान के अनुच्छेद १२४ (४) के अनुसार, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को दो कारणों से पदच्युत किया जा सकता है; वे कारण इस प्रकार हैं—सिद्ध दुर्व्यवहार तथा अक्षमता। यह स्पष्ट है कि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को पदच्युत करने की प्रक्रिया कठिन है; इस कारण न्यायाधीशों को अपने कार्यों के लिए आवश्यक स्वतंत्रता प्राप्त होती है। उनके कार्यकाल के सम्बन्ध में कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका अनुचित प्रभाव नहीं डाल सकती हैं।

मुख्य न्यायाधिपति का वेतन ५,००० रु० प्रति माह और अन्य न्यायाधीशों का वेतन ४,००० रु० प्रति माह है। प्रत्येक न्यायाधीश को रहने के लिए निःशुल्क निवास स्थान और अपने कार्यों को करने के लिए यात्रा संबंधी सुविधाएँ प्राप्त होंगी। साधारणतया, न्यायाधीशों के वेतन तथा भत्तों में उनके लिए अहितकारक



परिवर्तन नहीं किये जा सकते हैं, परन्तु राष्ट्रपति द्वारा अनुच्छेद ३६० के अन्तर्गत घोषित वित्तीय सवटकासीन स्थिति में न्यायाधीशों के वेतन तथा भत्तों में कमी की जा सकती है। न्यायाधीशों के वेतन अनुच्छेद ११२(३)डी(१) के अन्तर्गत विशेषरूप से भारत की सचिव निधि में रखे गये हैं। सचिवान के ये विभिन्न प्रावधान जो न्यायाधीशों की नियुक्ति, हटाने तथा वेतन एवं भत्तों से संबंधित हैं, सर्वोच्च न्यायालय के स्वतंत्रता पूर्वक कार्य करने के लिए अत्यावश्यक हैं।

### सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार एवं कार्य।

ब्रिटिश राज्य के समय भारतीय सरकार अधिनियम १९३५ के अन्तर्गत एक सचीय न्यायालय की स्थापना की गई थी। परन्तु इस न्यायालय के निर्णयों के लिए ब्रिटिश प्रिबी-परिषद में अपील की जा सकती थी। इस पर भी इस सचीय न्यायालय को १९३५ के अधिनियम के अन्तर्गत, सचिवान की व्याख्या करने का अधिकार प्राप्त था। सचीय न्यायालय के उद्घाटन के अवसर पर, सर मारिस गायर ने इस न्यायालय की भूमिका पर प्रकाश डालते हुए निम्नलिखित ऐतिहासिक शब्द कहे जो आज भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की भूमिका के लिए भी उपयुक्त माने जा सकते हैं—“सरकार एवं क्षत्रों से स्वतंत्र, एवं नीतियों के उतार-चढ़ाव में न प्रभावित होते हुए, इसका प्राथमिक कर्तव्य सचिवान की व्याख्या करना है और मतभेदों का जो एक स्वतंत्र तथा निष्पक्ष पक्ष की अनुपस्थिति में उत्तेजित तथा हिंसात्मक वातावरण का निर्माण कर सकते हैं, शान्तिपूर्वक और तार्किक समाधान करना है। हमारा यह भी प्रयत्न होगा कि भारत के सचिवान को, उनके वर्तमान रूप में या किसी दूसरे रूप में, एक शरीर-व्यवच्छेदक की दृष्टि से नहीं, परन्तु एक जीवित तथा श्वास लेने वाले प्राणी के सदृश देखना है, जिसमें अविष्य के विकास के बीज निहित हैं।”<sup>१</sup>

आगे चलकर उनका कहना है—“मेरा निश्चित मत है कि सचीय न्यायालय सचिवान की व्याख्या, कोई औपचारिक या रूढ़ी कानूनी भावना से प्रेरित होकर नहीं करेगा। मैं आशा करता हूँ, यह न्यायालय, कि उन राजनीतिक प्रभावों तथा प्रवाहों को जिनके द्वारा सचिवान को जीवनशक्ति प्राप्त होती है, कानून के दायरे में स्वतंत्रता पूर्वक कार्यान्वित होने देगा।”<sup>२</sup>

सर मारिस गायर के उपर्युक्त कथन, भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के लिए भी सही है, विशेषकर जबकि भारतीय सचिवान द्वारा अमरीकी सचिवान के विपरीत

१. एम० गायर—एक० सी० ग्रार० भाग—१ पृ० ८८, १९३८।

२. वही पृ० ८८।



न्यायिक सर्वोच्चता (जिसको अमरीकी संविधान में 'कानून की वैधिक प्रक्रिया' के सिद्धान्त पर माना गया है) की अपेक्षा व्यवस्थापिका की सर्वोच्चता (जिसको भारतीय, संविधान में 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' के सिद्धान्त पर माना गया है) को मान्यता दी गई है। इस विषय पर विस्तृत रूप से अध्ययन, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायिक पुनरवलोकन के अधिकार के अन्तर्गत किया जायेगा।

सर्वोच्च न्यायालय के विभिन्न कार्य इसके विभिन्न क्षेत्राधिकार में निहित हैं, जो अधोलिखित हैं।

१—प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार—अनुच्छेद १३१ के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय का निम्नलिखित मामलों पर प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार है।

क—संघ सरकार तथा एक या एक से अधिक राज्यों के मध्य विवाद, या

ख—संघ सरकार तथा एक या एक से अधिक राज्य एक पक्ष में एवं दूसरे पक्ष में एक या एक से अधिक राज्य, या

ग—संघ के दो या दो से अधिक राज्यों के मध्य विवाद। ऐसे विवाद में किसी ऐसे कानून या तथ्य का प्रश्न निहित हो, जिस पर कोई कानूनी अधिकार आधारित है।

सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार का भारत में संघीय व्यवस्था की दृष्टि से विशेष महत्व है। संघीय राज्य का मूल सिद्धान्त शक्ति विभाजन का सिद्धान्त है, जिसके अनुसार संघ सरकार तथा राज्यों की सरकारों के मध्य शक्तियों का वँटवारा करते हुए विशिष्ट क्षेत्रों का निर्धारण किया जाता है। शक्तियों के विभाजन के फलस्वरूप संघ तथा राज्यों के क्षेत्राधिकारों की पवित्रता को कायम रखने के लिए सर्वोच्च न्यायालय की भूमिका अत्यधिक महत्वपूर्ण हो जाती है। शक्ति के विभाजन के संबंध में उत्पन्न विवादों पर निर्णय देने के लिए सर्वोच्च न्यायालय को संविधान में, उल्लिखित शक्ति विभाजन के सारे प्रावधानों की सूक्ष्म व्याख्या करनी होती है। “इन सारे मामलों में सर्वोच्च न्यायालय का कर्तव्य है कि संघ के दोनों पक्षों के लिए न्याय के तराजू के दोनों पलड़ों को समान रखे। श्री बक्षी टेकचन्द का सर्वोच्च न्यायालय की संघ एवं राज्य व्यवस्थापिकाओं का ‘संतुलन चक्र’ कहना उचित ही है।”<sup>१</sup>

२—अपीलीय क्षेत्राधिकार—सर्वोच्च न्यायालय को राज्यों के विभिन्न उच्च न्यायालयों और न्यायाधिकरणों के निर्णयों के सम्बन्ध में अपील सुनने का अधिकार है। संविधान के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय, दीवानी, फौजदारी एवं

१ एम० पी० शर्मा—‘द गवर्मेन्ट ऑफ द इण्डियन रिपब्लिक’ १९६० पृ० २१४।



संवैधानिक मामलो में अपील सुनने के लिए देश का सर्वोच्च एक अन्तिम न्यायालय है। सर्वोच्च न्यायालय का अपीलीय क्षेत्राधिकार निम्नलिखित प्रकरणों के संबंध में है।

क—संवैधानिक प्रकरण—अनुच्छेद १३२ (१) के अनुसार भारत में स्थापित उच्च न्यायालय के किसी दीवानी, फौजदारी या अन्य किसी कार्यवाही में दिये गये निर्णय डिक्ली या अन्तिम आदेश से, यदि उच्च न्यायालय प्रमाणित करता है कि प्रकरण में सविधान की व्याख्या का प्रश्न निहित है तो सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है। उन प्रकरणों के संबंध में जिनके लिए उच्च न्यायालयों ने प्रमाणित करना अस्वीकृत कर दिया है और यदि सर्वोच्च न्यायालय सन्तुष्ट है कि प्रकरण ऐसा है, जिसमें सविधान की व्याख्या का प्रश्न निहित है तो अनुच्छेद १३२ (२) के अन्तर्गत विशेष अनुमति द्वारा उच्च न्यायालय के निर्णय, डिक्ली या आदेश के सम्बन्ध में अपील सुनने का अधिकार है। अतः यह स्पष्ट है कि सर्वोच्च न्यायालय को संवैधानिक मामलो पर निर्णय देने का अन्तिम अधिकार है। अनुच्छेद १४५ (३) के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय की संवैधानिक खण्डपीठ के कम से कम पाँच न्यायाधीश होने चाहिये।

ख—दीवानी प्रकरण—दीवानी प्रकरण के संबंध में, सविधान के अनुच्छेद १३३ के अन्तर्गत यदि उच्च न्यायालय यह प्रमाणित करता है कि प्रकरण अपील करने के लिए उपयुक्त है तो उच्च न्यायालय के निर्णय, डिक्ली, या अन्तिम आदेश से सर्वोच्च न्यायालय को अपील की जा सकती है। यदि उच्च न्यायालय प्रमाणित करता है कि प्रकरण में निहित मूल्य २० हजार से कम नहीं है या निर्णय से संबंधित सम्पत्ति का मूल्य २० हजार से कम नहीं है, तो सर्वोच्च न्यायालय को अपील की जा सकती है।

ग—फौजदारी प्रकरण अनुच्छेद १३४ के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय को, किसी उच्च न्यायालय के अन्तिम निर्णय अन्तिम आदेश या खण्ड से अपील की जा सकती है, यदि वह किसी निम्न न्यायालय के बरी करने के आदेश पर —

१—अपील होने पर, उस आदेश को रद्द करके अभियुक्त को मौत का दण्ड देता है, या

२—किसी अधीन न्यायालय से मुकदमा लेकर अभियुक्त को मौत का दण्ड देता है, या।

३—प्रमाणित करता है कि मुकदमा सर्वोच्च न्यायालय में अपील करने के लिए उपयुक्त है।

समस्त को, अनुच्छेद १३८ के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय के अपीलीय क्षेत्राधिकार में विधि द्वारा किसी भी ऐसे विषय के संबंध में जो कि सचीव सूची में



न्यायालय ने परामर्श देने से इन्कार नहीं किया और न ही किसी मामले में जब भी इस प्रकार का परामर्श राष्ट्रपति को दिया गया उसने उसका पालन न किया हो। विशेषकर विधि निर्माण के सन्दर्भ में सर्वोच्च न्यायालय अपने परामर्श सबधी क्षेत्राधिकार के माध्यम से व्यवस्थापिका पर एक प्रकार का अवरोध है, क्योंकि जैसा सर्वोच्च न्यायालय ने अनुच्छेद १४३ की व्याख्या करते हुए केरल शिक्षा अधिनियम १९५७ के सबध में निर्णय दिया कि एक कानून सबधी प्रश्न जिसकी उत्पत्ति होने की सम्भावना है, एक ऐसा विधेयक सबधी प्रश्न भी हो सकता है, जो व्यवस्थापिका के समक्ष किसी विधेयक सबध में है। संक्षेप में यदि कोई विधेयक सार्वजनिक महत्व का है, जिसमें निहित कानूनी या तथ्य सबधी प्रश्न पर गंभीर मतभेद पैदा हो गया है तो राष्ट्रपति उक्त विधेयक को सर्वोच्च न्यायालय की सम्मति जानने के लिए प्रस्तुत कर सकता है। अतः यह आवश्यक है कि सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दी गई राय का कार्यपालिका और व्यवस्थापिका पालन करें।

यहाँ पर कतिपय, ऐसे मामलों के उदाहरण लिये जा सकते हैं, जिनमें राष्ट्रपति ने सर्वोच्च न्यायालय की सलाह ली।

(क) १९५१ में राष्ट्रपति ने सर्वोच्च न्यायालय को प्रत्यायोजित विधान के सबध में एक मामला प्रेषित किया। इस मामले में सर्वोच्च न्यायालय की सलाह तीन अधिनियमों (देहली लाज एक्ट १९१२, द अजमेर-मारवाड़ एक्ट १९४७ तथा पार्ट सी० स्टेट्स लाज एक्ट १९५०) के कतिपय प्रावधानों की वैधता निर्धारित करने के लिए मांगी गई थी। न्यायालय सर्वानुमति से कोई सलाह न दे सका। परन्तु विभिन्न न्यायाधीशों द्वारा दी गई प्रत्यायोजित विधान सबधी सलाह महत्वपूर्ण थी। बहुमत के अनुसार व्यवस्थापन की आवश्यक शक्तियों को प्रत्यायोजित नहीं किया जा सकता है और व्यवस्थापिका को व्यवस्थापन सबधी नीति का निर्धारण स्पष्ट करना चाहिये। यदि प्रत्यायोजन से व्यवस्थापिका अपनी मूल शक्तियों का हस्तान्तरण करती है तो न्यायालय को हस्तक्षेप करने का अधिकार है।<sup>१</sup>

(ख) २ सितम्बर १९५७ को, केरल विधान सभा ने एक विधेयक (केरल राज्य शिक्षा विधेयक) पारित कर केरल राज्य में शिक्षा व्यवस्था का पुनर्गठन करने का प्रयत्न किया। विधेयक के कतिपय प्रावधानों द्वारा राज्य सरकार को, निजी विद्यालयों को अपने नियंत्रण में लेने का अधिकार दिया गया। चूँकि, विधेयक में सम्पत्ति के अधिकार का भी प्रश्न निहित था, अतः इसको पारित करने के लिए राष्ट्रपति की सहमति आवश्यक थी। केरल विधान सभा में, विधेयक की वैधता

१. द दिल्ली लाज एक्ट, १९१२, ए० आई० आर० १९५१, ए० सी० ३३२।



के प्रश्न पर कई मतभेद पैदा हो गये । फलस्वरूप राष्ट्रपति से माग की गई कि विधेयक पर अपनी स्वीकृति न दे, क्योंकि इसने कुछ प्रावधान, यह कहा गया, अवैधानिक थे ।

राष्ट्रपति ने यह मामला, सर्वोच्च न्यायालय के परामर्श के लिए भेजा । सर्वोच्च न्यायालय ने जो परामर्श दिया वह इस प्रकार है ।

१—मूल अधिकारों के क्षेत्र को निर्धारित करने के लिए न्यायालय राज्य नीति-निर्देशक तत्वों से अनभिज्ञ रहकर निर्णय नहीं दे सकता है, परन्तु उसको दोनों (मूल अधिकारों तथा राज्य नीति निर्देशक तत्वों के बीच) में सामंजस्य स्थापित करने का प्रयत्न करना चाहिये ।

२—अनुच्छेद ३०(१) में उल्लिखित संरक्षण धार्मिक तथा भाषा संबंधी अल्प सङ्घों की सारी शिक्षा संस्थाओं के लिए हैं । इसके अतिरिक्त, यह संरक्षण अनुदान प्राप्त संस्थाओं के लिए भी है ।

३—अनुच्छेद ३०(१) के अन्तर्गत प्रदत्त मूल अधिकार क्षेत्र का निर्धारण, शिक्षा संस्था के दृष्टिकोण से ही किया जा सकता है । संविधान ऐसी शिक्षा संस्था में पढ़ाये जाने वाले विषयों के संबंध में कोई सीमा नहीं लगाता है ।

४—वास्तव में अनुच्छेद ३०(१) का उद्देश्य अल्प सङ्घों को, बहुसङ्घों से उनके संरक्षण के लिए एक ढाल प्रदान करना है न कि एक तलवार, जिसके बल से वे बहुसङ्घों से कुछ प्राप्त कर सकें ।

(ग) १९५८ में भारत तथा पाकिस्तान के प्रधान मंत्रियों ने एक समझौता किया, जिसके फलस्वरूप भारत ने पाकिस्तान की अपनी भूमि का कुछ हिस्सा दिया । सदन में तथा बाहर इस समझौते की तीव्र आलोचना हुई । राष्ट्रपति ने इस मामले को सर्वोच्च न्यायालय की सम्मति जानने के लिए भेजा । सर्वोच्च न्यायालय की सम्मति-अनुसार, भारतीय भू-भाग को, किसी विदेशी राज्य को हस्तान्तरण के लिए संविधान में संशोधन करना आवश्यक है ।

(घ) एक अन्य मामला जो राष्ट्रपति द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के परामर्श के लिए भेजा गया उत्तरप्रदेश की विधान सभा एवं न्यायपालिका के मध्य हुए सघर्ष से संबंधित है । समाजवादी दल के एक कार्यकर्ता श्री केशवदेवसिंह को विधान सभा के अध्यक्ष द्वारा, विधान सभा में उपस्थित होने को कहा गया, परन्तु श्री केशवसिंह ने ऐसा नहीं किया । अतएव अध्यक्ष द्वारा श्री केशवसिंह को हिरासत में लेकर विधान सभा में पेश करने का आदेश दिया गया । तत्पश्चात् विधान सभा ने श्री केशवसिंह को सात दिन के साधारण कारावास का दण्ड दिया । परन्तु उच्च न्यायालय के लखनऊ खण्ड ने श्री केशवसिंह को जमानत पर रिहा करने का आदेश



दिया। उत्तरप्रदेश विधान सभा ने उच्च न्यायालय के इस आदेश को अपने विनोद-प्रकारो का उल्लंघन माना। तत्पश्चात् विधान सभा ने आदेश दिया कि जिन न्यायाधीशों ने श्री केशवसिंह को रिहा करने का आदेश दिया था उनको हिरासत में लेकर सदन के समक्ष प्रस्तुत किया जाये। परन्तु न्यायाधीशों के विरुद्ध कोई विशिष्ट आरोप नहीं लगाय गये थे। उच्च न्यायालय ने २८ न्यायाधीशों को एक खण्ड के निर्णय से विधान सभा के उपर्युक्त आदेश को कार्यान्वित होने से रोक दिया। विधान सभा ने न्याय मूर्ति देव तथा सहगल के हिरासत में लेने सबरी अघ्यक्ष के आदेश को वापिस ले लिया, किन्तु इससे साथ ही एक प्रस्ताव पारित किया कि उपर्युक्त न्यायाधीशों को उनके बचाव के लिए निर्णय के पहले नियमानुसार अवसर दिया जाये। इससे फलस्वरूप इनाहावाद उच्च न्यायालय के २३ न्यायाधीशों की खण्डपीठ ने आदेश जारी किया कि विधानसभा द्वारा पारित प्रस्ताव के शिथिलकरण को रोक दिया जाये।

उत्तर प्रदेश विधान सभा तथा न्यायपालिका के मध्य संघर्ष के तीन महत्वपूर्ण मुद्दे थे।

१—न्यायपालिका तथा विधानसभा के अधिकार और शक्तियों का संघर्ष।

२—विधानसभा के अधिकार तथा शक्तियाँ।

३—यदि अन्य किसी राज्य में इसी प्रकार का संघर्ष पैदा होना है तो उसको दूर करने के क्या उपाय हैं?

तत्पश्चात् श्री जयमुक्तानाल हाथी (राज्यमंत्री, गृह-मन्त्रालय, भारत सरकार) ने लोकसभा में घोषित किया कि राष्ट्रपति ने उपर्युक्त मामले को, सर्वोच्च न्यायालय की सम्मति प्राप्त करने के लिए भेज दिया है।

नवम्बर ३०, १९६४ को मुख्य न्यायाधीश श्री गजेन्द्रगडकर ने सर्वोच्च न्यायालय की बहुमत द्वारा दी गई राय को निम्नलिखित रूप से घोषित किया।

१—उत्तरप्रदेश उच्च न्यायालय के सख्त खण्डपीठ को श्री केशवसिंह की याचिका, जिसमें उन्होंने विधान सभा द्वारा उनको दिये गये दण्ड को चुनौती दी, सुनने का पूर्ण अधिकार था।

२—श्री सोलोमन को, श्री केशवसिंह की तरफ से उच्च न्यायालय को याचिका देने का अधिकार था और श्री केशवसिंह को, विधान सभा के निर्णय के विरुद्ध उच्च न्यायालय को अपील करने का अधिकार था।

३—उत्तरप्रदेश विधान सभा का दो न्यायाधीशों तथा श्री सोलोमन को अपने समक्ष पेश करवाने का अधिकार, विधान सभा के क्षेत्र में नहीं था। विधान सभा को उनसे स्पष्टीकरण प्राप्त करने का कोई अधिकार नहीं था।



४—इलाहाबाद उच्च न्यायालय के खण्डपीठ को दोनो न्यायाधीशों की याचिका सुनने का तथा विधान सभा अध्यक्ष द्वारा उनके विरुद्ध जारी किये हुए वारंट को स्थगित करने का पूर्ण अधिकार था ।

मुख्य न्यायाधीश ने इस विषय पर अधिक बल दिया कि यदि विधान सभा के किसी न्यायाधीश के विरुद्ध वारंट जारी करने के दावे को, मान्यता दी जाती है तो इसके परिणाम स्वरूप न्यायपालिका की स्वतंत्रता के मूल-सिद्धान्त को गहरा धक्का लगेगा । अनुच्छेद ३२ के व उच्च न्यायालयों की अनुच्छेद २२६ के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय की शक्तियों के सबंध में कोई अपवाद नहीं है । यह तर्क प्रस्तुत करना कि नागरिक अपने मूल-अधिकारों की रक्षा करने के लिए न्यायालय की शरण नहीं ले सकता, व्यर्थ ही होगा । अतएव, उत्तर प्रदेश की विधान सभा तथा न्यायपालिका के संघर्ष के सबंध में सर्वोच्च न्यायालय ने निश्चय ही एक मूल सिद्धान्त की महत्ता पर अपने परामर्श द्वारा बल दिया है कि न्यायपालिका सरकार के अन्य अंगों (व्यवस्थापिका सभा तथा कार्यपालिका) से स्वतंत्र रह कर ही अपने कार्य उचित रूप से कर सकेगी ।

### मूल अधिकारों के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय की शक्तियाँ

भारतीय संविधान के अध्याय तीन में भारत के नागरिकों के सात मूल-अधिकारों का उल्लेख है । अनुच्छेद ३२ के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय को मूल-अधिकारों की रक्षा करने के लिए आदेश या रिट जारी करने की शक्ति प्रदत्त है । यह रिट निम्नलिखित प्रकार की है :—

१—परमादेश (मेन्डेमस), २—बन्दी प्रत्यक्षीकरण (हेबियस कार्पस),

३—प्रतिषेध (प्राहिबिशन), ४—उत्प्रेषण (सरटियोरेरी) और ५—अधिकार पृच्छा (क्वो वारण्टो) वास्तव में अनुच्छेद ३२ द्वारा नागरिकों के मूल अधिकारों का अतिक्रमण होने की स्थिति में नागरिकों के लिए उपचार की व्यवस्था की गई है । यदि किसी नागरिक के मूल अधिकार का हनन होता है तो वह सर्वोच्च न्यायालय की सहायता ले सकता है ।

संविधान के अनुच्छेद १३ के अनुसार कोई भी कानून यदि मूल अधिकारों का हनन करता है तो उसको अवैध माना जायेगा । अतः यह स्पष्ट है कि अनुच्छेद १३ तथा अनुच्छेद ३२ के अनुसार नागरिकों के मूल अधिकारों के संरक्षण की दृष्टि से सर्वोच्च न्यायालय की विशेष भूमिका ऐसी स्थिति में अत्यन्त महत्वपूर्ण हो जाती है, जब कि व्यवस्थापिका ने कोई ऐसा कानून या कार्यपालिका ने ऐसा आदेश पारित किया है जो मूल अधिकारों का अतिक्रमण करता है । ऐसे कानून या आदेश को अवैध घोषित करने की अन्तिम जिम्मेदारी सर्वोच्च न्यायालय की ही है । “रमेश थापर



बनाम मद्रास राज्य' में सर्वोच्च न्यायालय का यह मत था कि अनुच्छेद ३२ द्वारा नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा करने के लिए एक आश्वासित उपचार दिया गया है, और इस उपचार के अधिकार को स्वयं संविधान में एक मूल अधिकार माना गया है। इस तरह यह न्यायालय मूल अधिकारों का संरक्षण तथा आश्वासन है।<sup>१</sup>

व्यावहारिक दृष्टि से यदि सर्वोच्च न्यायालय का उपर्युक्त भूमिका का परीक्षण किया जाये, तो यह ज्ञात होगा कि सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी शक्तियों का सदुपयोग, नागरिकों के मूल अधिकारों के संरक्षण के लिए किया है। 'गोपालन बनाम मद्रास राज्य' मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने इस उद्देश्य से निवारक निरोध अधिनियम के खण्ड १४ को अवैध माना। 'बम्बई बनाम बम्बई शिक्षा समाज' मुकदमे में अल्प सख्यकों के सांस्कृतिक तथा धार्मिक अधिकारों की सुरक्षा के लिए सर्वोच्च न्यायालय ने निर्णय दिया। ऐसे अनेक मामलों में सर्वोच्च न्यायालय ने नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा की है। मूल अधिकारों की संवैधानिक पवित्रता के संबंध में सर्वोच्च न्यायालय ने १९६७ में सबसे महत्वपूर्ण निर्णय गोलकनाथ प्रकरण में दिया। इस निर्णयानुसार सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्धारित किया कि मूल अधिकारों का संशोधन नहीं किया जा सकता। परन्तु यह ध्यान में रखना उचित होगा कि गोलकनाथ प्रकरण में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिया गया, निर्णय उसके पूर्व में दो प्रकरणों में दिये गये निर्णय से विस्तृत विपरीत है। जिसमें सर्वोच्च न्यायालय ने यह माना था कि मूल अधिकारों में संशोधन किया जा सकता है।

### सर्वोच्च न्यायालय की न्यायिक पुनरवलोकन की शक्ति

वस्तुतः न्यायिक पुनरवलोकन का अधिकार ही सर्वोच्च न्यायालय को भारतीय संविधान के अन्तर्गत एक सन्तुलन चक्र की भूमिका प्रदान करता है। भारतीय संविधान के सदस्य में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा आवश्यक सन्तुलन तीन प्रकार के मामलों में स्थापित किया जा सकता है।—

१—मूल अधिकारों तथा राजसत्ता के संबंधों में।

२—संघ तथा राज्यों के संबंधों में।

३—सरकार के तीन अंगों के एक दूसरे के संबंधों में।

अतः हमारे समक्ष प्रश्न यह है कि न्यायिक पुनरवलोकन के सिद्धान्त का क्या अर्थ है? श्री टी. टी. बसु के अनुसार—“पुनरवलोकन का दिक्कतपूर्ण अर्थ—किसी



कार्य का पुनः अवलोकन करना है, जिससे गलती दूर की जा सके। इस शब्द का प्राथमिक कानूनी अर्थ एक उच्च न्यायालय द्वारा अन्य न्यायालयों की दण्ड की आज्ञा या टिप्पणी का पुनः अवलोकन करना है।<sup>१</sup> आगे उनका ही कथन है—  
“न्यायिक पुनरवलोकन को अमरीका के कानून में एक और तकनीकी महत्व है, जो इंग्लैंड में नहीं पाया जाता है। यह दो कानूनों साधारण एवं मूल कानूनों के सिद्धान्त से उत्पन्न होता है। जैसे ही यह मान लिया जाता है कि एक मूल कानून है जो राजनीतिक प्रणाली में सारी व्यवस्थापन सत्ता का आधार तथा स्रोत है, फलस्वरूप यदि किसी भी साधारण विधि निर्माण सत्ता का कार्य मूल कानून के प्रावधानों के विरुद्ध है, तो वह अवैध होगा। और इस तरह के व्यवस्थापन कार्य को अवैध घोषित करने के लिए किसी अंग को अधिकार होना चाहिए। अमरीकी न्यायपालिका ने सामान्य सहमति से यह कठिन कार्य धारण कर लिया है। यह न्यायिक पुनरवलोकन का प्राथमिक अर्थ है और मुख्य न्यायाधीश मार्शल जो न्यायिक पुनरवलोकन के प्रवर्तक माने जाते हैं, ने इसी अर्थ को ग्रहण किया।”<sup>२</sup>

‘सार्वजनिक कानून में न्यायिक पुनरवलोकन केवल व्यवस्थापिका के कार्यों के पुनरवलोकन तक ही सीमित नहीं है। जब सविधान को एक बार देश का सर्वोच्च कानून मान लिया है और सरकार के सारे अंगों की शक्तियों को इसके प्रावधानों द्वारा सीमित समझ लिया गया है, परिणाम स्वरूप न केवल व्यवस्थापिका सभा के किन्तु कार्यपालिका के वे सारे प्रशासकीय कार्य अवैध होंगे जो सविधान के प्रावधानों का उल्लंघन करते हैं और न्यायालयों द्वारा उनको अवैध मानना होगा है।’<sup>३</sup>

सक्षेप में जैसा श्री इ एस कारबीन का कहना है, “न्यायिक पुनरवलोकन न्यायालयों की शक्ति है जो उनके साधारण क्षेत्राधिकार में पाई जाती है जिससे वे व्यवस्थापिका के कार्यों की सर्वधानिकता पर उनको लागू करने, या ऐसे (कानूनों) को जिनको वे अवैध पाते हैं, लागू करने से इन्कार करने का निर्णय लेते हैं।”<sup>४</sup>

जब एक लिखित सविधान द्वारा सघीय व्यवस्था तथा नागरिकों के मूल अधिकारों के लिए प्रावधान किया जाता है तो वास्तव में सविधान में उन शर्तों

१ डी० डी० बसु पूर्वोक्त पुस्तक पृ० १५६।

२ वही पृ० १५६।

३ ई० एस० कारबीन—‘ऐसे ग्रान जुडिसियल’ रिव्यू (इन व एनसायकलोपिडिया प्राफ सोशल साइन्सेस, भाग—८ पृ० ४५७)।

४. वही पृ० ४५७।



को स्थापित किया जाता है जिनके लिए एक सर्वोच्च न्यायालय आवश्यक है। सचवाद तथा नागरिकों के मूल अधिकार किसी भी लिखित संविधान के स्वरूप को देश के सर्वोच्च कानून के रूप में निर्धारित करने के लिए पर्याप्त हैं। यदि स्वयं संविधान में विशिष्टरूप से यह लिखा भी नहीं गया है कि संविधान देश का सर्वोच्च कानून है, परन्तु संविधान में सचवाद का मूल अधिकारों को रखा गया है। और यदि संविधान के संशोधन करने का एकाधिकार केवल संसद में निहित न होकर, संसद तथा राज्य विधान सभाओं दोनों को समान रूप से प्राप्त है तो यह कहना सत्य होगा कि संविधान देश का सर्वोच्च कानून है। संविधान की सर्वोच्चता कायम रखने के लिए एक स्वतंत्र न्यायपालिका की आवश्यकता है, जो किसी कानून या कार्य या आदेश के संविधान के विरुद्ध होने की स्थिति में उक्त कानून या कार्य या आदेश को अवैध घोषित कर सके। अतएव संविधान की सर्वोच्चता के कारण ही सर्वोच्च न्यायालय की न्यायिक-पुनरवलोकन-अधिकार स्वतः प्राप्त होना है। "यह अधिकार सिद्धान्तिक दृष्टिकोण से हमारे संविधान का आधारभूत सिद्धान्त है। यह सर्वोच्च न्यायालय द्वारा गोपालन के प्रकरण में स्वीकृत किया गया है, जिसमें यह कहा गया था कि अनुच्छेद १३ को केवल अत्यधिक सावधानी के लिए ही रखा गया और बिना इस प्रकार के किसी प्रावधान के भी स्थिति वैसी रहती।"<sup>१</sup>

भारत के संविधान में अमरीकी संविधान के विपरीत संविधान की सर्वोच्चता के लिए कोई विशिष्ट प्रावधान नहीं है, किन्तु चूंकि सचवाद तथा मूल अधिकारों के सिद्धान्तों को भारतीय संविधान में स्वीकृत किया गया है, और संविधान में संशोधन करने का संसद को एकाधिकार प्राप्त नहीं है, यह अधिकार संसद तथा राज्य विधान सभाओं दोनों में निहित हैं, इनसे संविधान स्वतः ही देश का सर्वोच्च कानून हो जाता है। क्योंकि जिस संविधान में सच तथा राज्या के मध्य शक्तिश्री के विभाजन द्वारा सरकारों को सीमित शक्तियाँ प्रदत्त की जाती हैं, और पृथक क्षेत्राधिकार स्थापित किये जाते हैं, वहाँ संविधान की सर्वोच्चता भी स्वतः निर्धारित हो जाती है अन्यथा सचवाद का कोई मूल्य ही नहीं रहेगा। सचवाद के परिणाम स्वरूप सीमित सरकारों की स्थापना होनी है, जो अपने-अपने क्षेत्राधिकार के बाहर कार्य नहीं कर सकती हैं।

इससे अतिरिक्त संविधान में मान्यता प्राप्त किये मूल अधिकार भी सरकार पर एक प्रतिबन्ध के रूप में हैं, जिनके विरुद्ध निर्मित कानून को न्यायपालिका अवैध घोषित कर सकती है। अमरीका में इसी मुद्दे का स्पष्टीकरण करते हुए, 'मारबरी बनाम मेडीसन' प्रकरण में निर्णय देते हुए न्यायिक पुनरवलोकन के



सिद्धान्त का प्रतिपादन किया गया। इस प्रकरण में मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने मारवरी की, परमादेश जारी करने के लिए दी गई याचिका को अस्वीकृत कर दिया। उनका तर्क था कि मारवरी की परमादेश सबधी याचिका, जो १७८६ के न्यायपालिका अधिनियम पर आधारित थी, अमान्य थी क्योंकि १७८६ का न्यायपालिका अधिनियम स्वयं अवैध था। मार्शल का कथन था—“व्यवस्थापिका की शक्तियाँ परिभाषित एवं सीमित हैं और चूँकि इन सीमाओं के संघर्ष में कोई गलती न हो या उनको मुला न दिया जाय अतः संविधान लिखित रखा गया है। यदि सीमाओं का उल्लंघन उन लोगों द्वारा होता है, जिनको रोकने के लिए इन सीमाओं को रखा गया है तो उन सीमाओं को लिखित रूप देने का क्या उद्देश्य है? संविधान या तो एक उच्च मूल कानून है, जिसको साधारण प्रक्रिया द्वारा परिवर्तित नहीं किया जा सकता है या यह साधारण कानूनों के स्तर का है और अन्य कानूनों के समान परिवर्तनशील है, जब भी व्यवस्थापिका ऐसा परिवर्तन करना चाहती है। यदि पहला विकल्प सत्य है तो एक कानून जो संविधान के विरुद्ध है, कानून नहीं है। परन्तु यदि दूसरा विकल्प सत्य है तो लिखित संविधान उन लोगों के मूलतत्वापूर्ण प्रयत्न है जिनके द्वारा किसी शक्ति को जो स्वरूप में असीमित है सीमित किया जाता है।”<sup>१</sup>

न्यायिक पुनरवलोकन के अधिकार का औचित्य बतलाते हुए, मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने तर्क प्रस्तुत किया था कि जहाँ कहीं भी लिखित संविधान है, और ऐसे संविधान द्वारा सीमित शक्तियों की सरकारें तथा व्यवस्थापिकाएँ स्थापित की गई हैं, जैसी एक सभ राज्य में होती हैं, और यदि संविधान में उपयोग में लाई जाये ऐसी है, जिसके अनुसार निर्धारित सीमाओं को लागू करना अति-आवश्यक है, तो समझना चाहिये कि न्यायालयों को यह आदेश प्राप्त है कि इन निर्धारित सीमाओं को लागू करें और न्यायाधीश संविधान की सर्वोच्चता स्थापित करने के लिए अपनी प्रतिज्ञानुसार बधित हैं, जो देश के ‘कानून की सर्वोच्चता’ का प्रथम तत्व है।<sup>२</sup>

अमरीकी संविधान में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायिक पुनरवलोकन के अधिकार का विशिष्ट रूप से कहीं उल्लेख नहीं है, परन्तु मुख्य न्यायाधीश मार्शल द्वारा दिये गये ‘मारवरी बनाम मेडीसन’ प्रकरण में निर्णय के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनरवलोकन का अधिकार प्राप्त हुआ है। इस शक्ति के अनुसार

१ जे० मार्शल का उद्धरण—जे ब्राइस द्वारा, द अमरीकन कामनवेल्थ  
१८६८ पृ० २४५।

२. एस० सी० ब्रेश, ‘दी इण्डियन कान्स्टीट्यूशन’ १९६०, पृ० ३३६।



सर्वोच्च न्यायालय को व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानून, या अन्य अधिकारी द्वारा दिये आदेश या डिक्री का, जिनको भ्रमरीकी सविधान के विरुद्ध बतलाया गया है, पुनरवलोकन करने का अधिकार है ।

"एक विद्वान् अंग्रेज की एक कहानी है, जिसने यह सुनकर कि सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना, सविधान के संरक्षण और घुरे कानून को अवैध घोषित करने हेतु की गई थी, दो दिन सधीय सविधान के निरीक्षण में उन प्रावधानों को जिनको उसे श्रद्धा की दृष्टि से देखने को कहा था, ढूँढ़ने में बिता दिये । कोई आश्चर्य नहीं कि वह उन्हें खोज नहीं सका, क्योंकि सविधान में इस विषय पर एक शब्द भी नहीं है ।" १ परन्तु भ्रमरीका में न्यायिक पुनरवलोकन के अधिकार के आधार पर सर्वोच्च न्यायालय को भ्रमरीकी राजनीतिक प्रणाली में एक अत्यन्त महत्वपूर्ण भूमिका प्राप्त हुई है । डा० जेम्स ब्राइस ने भ्रमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के महत्व को निम्नलिखित शब्दों में समझाया है, जो कुछ मात्रा में भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के लिए भी उपयुक्त है— "सर्वोच्च न्यायालय सविधान की जीविन वाणी है— अर्थात् जनता की इच्छा की, जिसकी अभिव्यक्ति उनके द्वारा निर्मित मूल कानून (सविधान) में हुई है । यह, जैसा किसी ने कहा है, जनता का अन्तःकरण है, जिन्होंने स्वयं को जल्दबाजी या अन्यायपूर्वक कार्यों से रोकने के लिए अपने प्रतिनिधियों को एक उच्च कानून की सीमाओं में रखा है । यह अल्पमत के लिए एक आशवासन है, जबकि उनको बहुमत के अधीनपन की तीव्रता से डर है, वे इस उच्च कानून को, उसकी व्याख्या लागू करने वाले न्यायालय की, विवादों के प्रभाव से ऊपर है—उपस्थिति में, अपील कर सकते हैं ।" २

भारत में सर्वोच्च न्यायालय पुनरवलोकन के अधिकार का आधार भ्रमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की तुलना में, सविधान में अधिक दृढ़ रूप से है, विशेषकर सविधान के दो प्रावधानों में यह आधार निहित है ।

सर्वप्रथम, मूल अधिकारों की दृष्टि से अनुच्छेद १३ के अनुसार यदि किसी कानून द्वारा किसी मूल अधिकार का उल्लंघन होता है तो उस कानून को अवैध घोषित किया जा सकता है । सविधान के अनुच्छेद ३२ के अन्तर्गत अपने मूल अधिकारों का उल्लंघन होने पर कोई भी नागरिक संवैधानिक उपचार प्राप्त करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय की शरण ले सकता है । अतएव सर्वोच्च न्यायालय किसी भी कानून या आदेश का पुनरवलोकन, सविधान की व्याख्या करते हुए मूल अधिकारों के संरक्षण के लिए कर सकता है ।

२. जे० ब्राइस—पूर्वोक्त पुस्तक, पृ० २५१—५२ ।

३. वही

पृ० २७२—६३ ।



द्वितीय, अनुच्छेद २५४ के अनुसार भारतीय सघीय व्यवस्था मे शक्ति विभाजन प्रणाली के अन्तर्गत सघ तथा राज्यो के क्षेत्राधिकार के निर्धारण के सन्दर्भ में सर्वोच्च न्यायालय किसी भी कानून को, जो किसी राज्य द्वारा अपने क्षेत्राधिकार के बाहर निर्मित किया गया है, अवैध घोषित कर सकता है। अनुच्छेद २५४ मे यह प्रावधान किया गया है कि समवर्ती सूची मे उल्लिखित किसी विषय पर यदि किसी राज्य विधान सभा द्वारा निर्मित कानून सघ ससद द्वारा किसी कानून से सघर्ष मे है, ऐसी स्थिति मे राज्य कानून को अवैध माना जायेगा। अतएव, यह स्पष्ट है कि भारत मे सर्वोच्च न्यायालय को सविधान के अन्तर्गत किसी भी विधि या नियम या आदेश का पुनरवलोकन करने का अधिकार है, जिससे यह निर्धारित किया जा सके कि वह विधि या नियम या आदेश सविधान के अनुसार है या नही है। इसी मुद्दे पर बल देते हुए मुख्य न्यायाधीश पातजलि शास्त्री ने 'मद्रास राज्य बनाम रोव' नामक प्रकरण मे कहा—'हम सोचते हैं कि यह उचित है कि यहाँ यह बतलाया जाये, जिस पर कभी ध्यान नही दिया जाता है, कि हमारे सविधान मे विधि के सविधान के अनुकूल होने के प्रश्न के लिए, न्यायिक पुनरवलोकन के लिए अमरीका के विपरीत जहाँ पर सर्वोच्च न्यायालय ने व्यवस्थापिका के कार्यों के पुनरवलोकन करने के लिए विस्तृत शक्तियाँ प्राप्त कर ली है, विशिष्ट प्रावधान हैं।'<sup>१</sup> सक्षेप मे, न्यायिक पुनरवलोकन का अधिकार साधारणतया, प्रत्येक राज्य मे सर्वोच्च न्यायालय को लिखित सविधान की सर्वोच्चता के संरक्षण के लिए प्राप्त होता है। श्री बसु का कहना सत्य है कि "जैसे मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने अमरीकी सविधान के लिए कहा है, हमारे सविधान द्वारा भी इस सिद्धान्त को जो कि सारे लिखित सविधानों के लिए आवश्यक है, स्थापित तथा दृढ किया जाता है कि कोई भी कानून जो सविधान के विरुद्ध है, अवैध है।"<sup>२</sup>

अतएव, भारत के सविधान की सर्वोच्चता के तीन कारण हैं, जो निम्नलिखित हैं  
१—सविधान मे, सघवाद के सिद्धान्त को, अनुच्छेद २४६-२६३ के अन्तर्गत मान्यता प्रदत्त कर सघ तथा राज्यो के लिए पृथक क्षेत्राधिकार निर्धारित करना।

२—सविधान के अध्याय तीन मे नागरिकों के मूल अधिकारों को मान्यता देना और अनुच्छेद १३ के आधारे पर इस बात पर बल देना कि यदि कोई कानून मूल अधिकारों मे कमी करता है या मूल अधिकार समाप्त करता है, तो वह अवैध होगा।

१ पी० शास्त्री—मद्रास राज्य बनाम रोव, १९५२, एस० सी० आर० ५६।

२ डी० डी० बसु—पूर्वोक्त पुस्तक पृ० १५६।



३—संविधान द्वारा ससद को संविधान-संशोधन का एक अधिकार न देते हुए, ससद तथा राज्य विधान सभाओं को यह अधिकार देना (उन विषयों पर जो, दोनों सभ तथा राज्यों के लिए महत्वपूर्ण हैं) ।

इन कारणों द्वारा प्राप्त भारतीय संविधान की सर्वोच्चता को स्थिर रखने के लिए सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनरवलोकन का अधिकार स्वतः प्राप्त हुआ है ।

भारत तथा अमरीकी सर्वोच्च न्यायालयों के न्यायिक पुनरवलोकन के अधिकारों का तुलनात्मक अध्ययन करने पर यह स्पष्ट हो जायेगा कि भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के न्यायिक पुनरवलोकन का अधिकार इतना विस्तृत नहीं है, जितना अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय का न्यायिक पुनरवलोकन का अधिकार है ।

भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के न्यायिक पुनरवलोकन के अधिकार पर संविधान द्वारा स्थापित सीमा के दो पहलू हैं । सर्वप्रथम, सरकार के तीन अंगों, कार्यपालिका, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका के सबंधों तथा सभ तथा राज्यों के सबंधों की दृष्टि से, भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की न्यायिक पुनरवलोकन की शक्ति का क्षेत्र, संविधान में इन विषयों पर विस्तृत प्रावधान तथा स्पष्टीकरण होने से सीमित है । भारत के संविधान में न सिर्फ सरकार के तीन अंगों के समन्वय कार्यों तथा शक्तियों का विस्तृत उल्लेख है, किन्तु सभ तथा राज्यों के मध्य तीन सूचियों द्वारा विस्तृत रूप से क्षेत्राधिकार का उल्लेख किया गया है । अमरीका के संविधान में इस तरह क्षेत्राधिकार का विस्तृत उल्लेख नहीं है, केवल १८ विषयों पर सभ सरकार को अधिकार प्राप्त है, जबकि शेष अधिकार राज्यों को प्रदत्त हैं । इस कारण अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान की व्याख्या करते हुए निहित शक्तियों के सिद्धान्त का प्रतिपादन करके सभ सरकार को ऐसी शक्तियों पर अधिकार प्रदत्त किया है जो इन १८ शक्तियों में तो निहित हैं परन्तु संविधान में उनका स्पष्ट उल्लेख नहीं है । संविधान की विस्तृत रूप से व्याख्या करने का अधिकार अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय का एक महत्वपूर्ण अधिकार है । अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय अपने 'बौद्धिक मापदण्ड' से संविधान की विस्तृत व्याख्या कर सकता है । भारतीय न्यायपालिका को संविधान की व्याख्या करने के लिए अपनी नीति को उपयोग में लाने का ऐसा कोई अधिकार नहीं है । चूंकि दोनों (संघीय तथा राज्य) व्यवस्थापिका सभाओं ने क्षेत्राधिकारों का स्पष्ट एवं विस्तृत रूप से, साथ ही एक विस्तृत क्षेत्र पर समवर्ती अधिकारों का उल्लेख किया गया है, और अवशिष्ट शक्तियाँ सभ ससद में निहित की गई हैं, अतः सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकारों को पृथक् करने वाली रेखा में परिवर्तन करने का कोई अधिक अधिकार नहीं है । "भारत में, एक निहित शक्तियों के सिद्धान्त के प्रतिपादन करने का अधिकार अत्यन्त सीमित है, क्योंकि एक विषय की विस्तृत व्याख्या करने से किसी विषय से अन्य



स्थान पर सधर्य हो सकता है। अतएव न्यायपालिका की बौद्धिक कसरत को सविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं में ही दिखाना चाहिये। भारत में विधि का न्यायिक पुनरवलोकन अनुच्छेद २४६, जिसके अनुसार अपने क्षेत्र में प्रत्येक व्यवस्थापिका समा सार्वभौम है, के अन्तर्गत ही किया जा सकता है।<sup>१</sup>

अमरीका में सविधान का सामान्यता के अतिरिक्त, वैधिक प्रक्रिया (ड्यु प्रोसेस आफ ला) के उपयोग को अपनाने के कारण, सर्वोच्च न्यायालय को सविधान की विस्तृत व्याख्या करने का अधिकार प्राप्त है। अमरीकी सविधान में सारे विषयों पर भारत के सविधान के विपरीत, विस्तृत रूप से स्पष्टीकरण नहीं किया गया है, जिसके फलस्वरूप अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को, अपने 'बौद्धिक मापदण्ड' का उपयोग करते हुए सविधान की व्याख्या एवं स्पष्टीकरण करने का अधिकार प्राप्त हुआ है। अतएव अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने अमरीकी समाज की बदलती हुई सामाजिक, राजनीतिक एवं आर्थिक परिस्थितियों के अनुसार, सविधान की व्याख्या 'वैधिक प्रक्रिया' (ड्यु प्रोसेस आफ ला) के आधार पर की है। परन्तु भारत का सविधान एक विस्तार पूर्वक लिखा सविधान है, जिसकी व्याख्या करते समय सर्वोच्च न्यायालय अपने बौद्धिक मापदण्ड का उपयोग अत्यन्त ही सीमित रूप से कर सकता है। "हमने न्यायिक पुनरवलोकन की स्थापना की है, तथा उसको मान्यता देते रहेंगे क्योंकि एक साधन के रूप में इसके द्वारा उस मूल उद्देश्य की प्राप्ति हो सके, जिसका समर्थन मूल न्यायाधीश मार्शल ने किया था, अर्थात् सत्ता पर मूल कानून (सविधान) द्वारा सीमाओं को लागू करना, परन्तु इस सीमा से बाहर जाकर हम, एक न्यायिक महामानव की राजनीतिक के स्थान पर स्थापित करने को तैयार नहीं हैं, क्योंकि जैसा न्यायमूर्ति जेकसन ने कहा है कि, न्यायिक अपहरण अन्य अपहरण की तरह देश के लिए एक स्याई अच्छाई सिद्ध नहीं हो सकता है।<sup>२</sup>

भारतीय सविधान एक विस्तार पूर्वक लिखित सविधान है। सविधान स्वयं जनता की जीवित वाणी है, जिसकी अभिव्यक्ति करना सरकार के तीनों अंगों की विशेष जिम्मेदारी है। "अतएव अमरीका के विपरीत सर्वोच्च न्यायालय को सविधान की जीवित वाणी माना गया है, भारत में स्वयं सविधान, किसी भी समय पर, अपनी अभिव्यक्ति करने में समर्थ है। नि सदेह न्यायाधीशों को सविधान की वर्तमान स्थिति अनुसार व्याख्या करना है, परन्तु यदि न्यायाधीश गलती करते हैं या जनता के हितों के विरुद्ध निर्णय देते हैं, तो यह जनता के प्रतिनिधियों

१. एस० सी० देश—पूर्वोक्त पुस्तक, पृ० ३४५।

२. डी० डी० बसु—पूर्वोक्त पुस्तक, पृ० १४५।



है, अर्थात् (क) सवचित कानून व्यवस्थापिका के क्षेत्र में है या नहीं है, और (ख) वैधिक प्रक्रिया की सारी आवश्यकताओं को पूरा करता है या नहीं। व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित कानून उसके क्षेत्राधिकार में हो सकता है, परन्तु यदि वह 'वैधिक प्रक्रिया' के विरुद्ध है अर्थात् मान्यता प्राप्त प्राकृतिक कानून के सिद्धान्त के विरुद्ध है तो अमरीकी न्यायालय उसे अवैध घोषित करता है। भारतीय संविधान में 'वैधिक प्रक्रिया' उपबन्ध की वजाय 'विधि सम्पन्न प्रक्रिया' का है। यह मूल अन्तर है और इसके द्वारा भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को 'प्राकृतिक कानून' अर्थात्-किसी विधि में अन्तर्निहित अच्छाईयों-बुराईयों के अनुसार उसकी वैधानिकता निर्धारित करने की कसौटी को लागू करने से रोकता है।<sup>१</sup> यदि भारतीय संसद या किसी राज्य विधान सभा द्वारा विधि का निर्माण अपने क्षेत्र में किया गया है तो सर्वोच्च न्यायालय को ऐसी विधि को मान्यता देना होगा, क्योंकि भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को किसी विधि का पुनरवलोकन इसलिए नहीं करना है कि उक्त विधि के औचित्य को उसकी अन्तर्निहित अच्छाई या बुराई के आधार पर निर्धारित कर सके, बल्कि इसलिए करना है कि यह निर्धारित किया जा सके कि उक्त विधि संविधान के अनुकूल है या नहीं। संक्षेप में यह कहना उचित होगा कि अमरीकी न्यायालय के विपरीत भारतीय सर्वोच्च न्यायालय 'प्राकृतिक कानून' अर्थात् 'वैधिक प्रक्रिया' की कसौटी का उपयोग न कर केवल संविधान को ही किसी विधि की वैधता निर्धारित करने के लिए कसौटी मानकर अपने निर्णय देगा।

अमरीका में, जैसा देखा जा चुका है, 'वैधिक प्रक्रिया' के सिद्धान्त के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय अपने 'बौद्धिक मापदण्ड' का स्वतन्त्रतापूर्वक उपयोग करता है। यद्यपि वहाँ 'वैधिक प्रक्रिया' को परिमापित नहीं किया गया है, इसके विभिन्न सवधित अर्थ स्पष्ट हैं।

सामान्यत 'वैधिक प्रक्रिया' का तात्पर्य वैधानिकता, तर्कपूर्णता, तथा निष्पक्षता से है अर्थात् जो निरकुश, अतार्किक तथा पक्षपातपूर्ण नहीं है। प्रत्येक मामले में अमरीका में न्यायाधीश ही अन्तिम रूप से निर्धारित करते हैं कि क्या कोई विधि, नियम, या आदेश, निरकुश, अतार्किक या पक्षपातपूर्ण तो नहीं है। इसके फलस्वरूप अमरीका में 'न्यायपालिका की सर्वोच्चता के सिद्धान्त' की उत्पत्ति होती है और संविधान का अर्थ न्यायाधीशों की व्याख्या पर निर्भर हो जाता है। भारत में न्यायपालिका के सर्वोच्चता के सिद्धान्त की अपेक्षा संविधान की सर्वोच्चता पर बल दिया गया है। अतएव भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के समान अपने बौद्धिक मापदण्ड को अधिक उपयोग में लाने की संभावना नहीं है।



सक्षेप में, भारत के सविधान के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय के सीमित न्यायिक पुनरवलोकन के अधिकार के कारण निम्नलिखित हैं

१—सविधान का विस्तारपूर्वक लिखा होना, विशेषकर सघ तथा राज्य के मध्य शक्ति विभाजन का तीन सूचियों द्वारा अत्यन्त विस्तृत रूप से उल्लिखित होना ।

२—सविधान के संशोधन प्रणाली के अनुसार ससद तथा राज्यविधान सभाओं में सविधान के स्वरूप को अन्तिम रूप से निर्धारित करने की शक्ति होना । यहाँ ध्यान में रखना उचित है कि अमरीका के विपरीत, भारतीय संशोधन प्रणाली सरल है । अतएव भारत में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिये गये निर्णय सविधान के सबंध में, विशेषकर, संविधान का संशोधन कर पलटे जा सकते हैं । अमरीका में सविधान के संशोधन की जटिल प्रक्रिया होने से यह अत्यन्त कठिन है ।

३—भारतीय सर्वोच्च न्यायालय वैवल विधि सम्पन्न प्रक्रिया के अनुसार ही निर्णय दे सकता है । वह प्राकृतिक विधि की कसौटी को उपयोग में लाने के लिए स्वतंत्र नहीं है, जबकि अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय प्राकृतिक विधि या वैधिक प्रक्रिया के अनुसार अपने निर्णय दे सकता है । चूँकि भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को सविधान के सरलक के नाते एक महत्वपूर्ण भूमिका प्राप्त है, यहाँ पर इस बात पर प्रकाश डालना तथा बल देना स्वाभाविक है कि सरकार के अन्य अंगों से अपने को स्वतंत्र रखते हुए ही सर्वोच्च न्यायालय अपने दायित्वों का उचित रूप से निभा सकता है । एक जनतांत्रिक सविधान की यह मूल आवश्यकता है कि न्यायपालिका स्वतंत्रतापूर्वक कार्य कर सके । भारत में सर्वोच्च न्यायालय को विशेषकर दो महत्वपूर्ण विषयों के सबंध में निर्णय देने का अधिकार है ।

सर्वप्रथम, भारतीय संघीय व्यवस्था के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय को सविधान द्वारा स्थापित विभिन्न सरकारों के क्षेत्राधिकारों की रक्षा करना है । इस सर्वम में, सघ सरकार एवं किसी राज्य सरकार या सरकारों में मतभेद होने पर सर्वोच्च न्यायालय को इन दोनों पक्षों के लिए निष्पक्षता पूर्वक निर्णय देना होगा ।

द्वितीय, सर्वोच्च न्यायालय को नागरिकों के मूल अधिकारों के सबंध में भी विवाद की स्थिति में, निर्णय देने का अधिकार है । वास्तव में मूल अधिकारों के लिए सविधान में यह प्रावधान बहुमत के निरंकुश व्यवहार पर एक निरन्तर अवरोध के रूप में है । अतएव एक जनतांत्रिक राज्य में जो बहुमत पर आधारित है, सविधान में मूल अधिकार, अल्पसंख्यकों के लिए बहुमत की निरंकुशता के विरुद्ध एक ठोस आशवासन है ।



पूर्व में यह देखा जा चुका है कि जहाँ तक न्यायाधीशों की नियुक्ति, सेवा की शर्तों तथा पदच्युति का प्रश्न है, भारतीय संविधान द्वारा, उपर्युक्त मामलों की दृष्टि से सर्वोच्च न्यायालय की स्वतंत्रता बनाये रखने के लिए पर्याप्त प्रावधान किये गये हैं। न्यायमूर्ति सप्रू का कहना था—“यह देखना बठिन है कि संविधान निर्माता किस तरह से, न्यायाधीशों की स्वतंत्रता के विषय में कुछ और अधिक कर सकते थे।”<sup>१</sup>

अतः यह स्पष्ट है कि ‘सर्वोच्च न्यायालय’ द्वारा, अपने न्यायिक पुनरवलोकन के अधिकार का उपयोग, जिससे व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका के अर्थव्यवस्थाओं पर प्रभावशाली रोक लगाई जा सके, सर्वोच्च न्यायालय की स्वतंत्रता पर निर्भर है। भारत के सार्वजनिक जीवन में सर्वोच्च न्यायालय की स्वतंत्रता का महत्व तीन और निम्नलिखित कारणों से अत्यधिक हो जाता है।

(१) एक सुविकसित, संगठित तथा प्रभावशाली जनमत का न होना।

(२) संसद में कार्यपालिका का, जो एक राजनीतिक दल द्वारा निर्मित की गई है, प्रति शक्तिशाली होना। और,

(३) संसद में एक संगठित तथा प्रभावशाली प्रतिपक्षी दल का न होना।

परन्तु संविधान के लागू होने के पश्चात् न्यायपालिकाओं का स्वतंत्रता पर सबसे गंभीर अतिव्रमण, अप्रत्यक्षरूप से न्यायाधीशों के कार्यकाल और सेवा निवृत्त होने के पश्चात् उनको कार्यपालिका द्वारा दिये गये लाभ के रूप में है। “ऐसे भी न्यायाधीश हैं, जिनकी राजनीतिक महत्वाकांक्षाएँ हैं। संविधान में कोई प्रावधान नहीं है, जिससे न्यायाधीशों को किसी ऐसे पद के लिए उम्मीद करने से रोका जा सकता है जो कार्यपालिका की नियुक्ति के अधिकार के अन्तर्गत है।”<sup>२</sup> ऐसे कई उदाहरण हैं जहाँ न्यायाधीशों को सेवा-निवृत्त होने के पश्चात् कार्यपालिका द्वारा महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्त किया गया। उदाहरण स्वरूप सेवा-निवृत्त होने के पश्चात् श्री सी० सी० विश्वास को पहले अल्पसंख्यकों के मामलों का मंत्री और बाद में विधि मंत्री नियुक्त किया गया। श्री सैयद फजलअली को उड़ीसा का राज्यपाल १९५२ में नियुक्त किया गया। श्री बी० एन० राव को १९४८ में संयुक्त-राष्ट्र संघ में भारत का मुख्य प्रतिनिधि नियुक्त किया गया; श्री एम० सी०

१. पी० एन० सप्रू—जनरल आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, अक्टू० १९४८, पृ० ६७।

२. के० बी० राव—‘पार्लियामेन्टरी डेमोक्रेसी इन इण्डिया’, १९६१ पृ० २१४।



झांगला को १९५८ में अमरीका में भारत का राजदूत और तत्पश्चात् शिक्षा मंत्री नियुक्त किया गया ।

कार्यपालिका के इस अप्रत्यक्ष अतिव्रमण से न्यायापालिका की स्वतन्त्रता की रक्षा करने के लिए, संविधान में विशिष्ट रूप से यह प्रावधान जोड़ा जाना चाहिये कि सेवारत तथा सेवा-निवृत्त न्यायाधीश, न्यायिक कार्यों के अलावा किसी और प्रकार के कार्यों को अपने हाथों में नहीं ले सकेंगे ।



## राज्य-सरकार

भारत एक सघ राज्य है। भारतीय संविधान के अन्तर्गत दो प्रकार की सरकारों के लिए प्रावधान किया गया है। १—सघ (केन्द्रीय) सरकार तथा २—राज्यों की सरकारें। संविधान को २६ जनवरी १९५० को लागू किया गया, उस समय से १९५६ में राज्य पुनर्गठन अधिनियम पारित होने तक, भारत में सघ की इकाइयों (राज्यों) को चार श्रेणियों में रखा गया था —

(क)—इस श्रेणी में उन राज्यों को रखा गया था, जिनको ब्रिटिश राज्य के दौरान ब्रिटिश-भारतीय-प्रान्तों के नाम से पुकारा जाता था। प्रत्येक ब्रिटिश-भारतीय प्रान्त का शासन एक गवर्नर के अधीन होता था। इन राज्यों के नाम इस प्रकार थे —उत्तरप्रदेश, मद्रास, बम्बई, बिहार, मध्यप्रदेश, उड़ीसा, पंजाब, तथा असम। इन राज्यों को 'क' भाग के राज्यों के नाम से पुकारा जाता था। १९५३ में भाषा के आधार पर एक नये राज्य का निर्माण हुआ, जिसका आन्ध्र प्रदेश नाम दिया गया संविधान के अन्तर्गत इन राज्यों का अध्यक्ष गवर्नर होता है।

(ख)—द्वितीय, श्रेणी में वे राज्य रखे गये थे, जिनका निर्माण देशी रियासतों के आधार पर हुआ था। इन राज्यों के नाम इस प्रकार थे —हैदराबाद, मैसूर, राजस्थान, सीराष्ट्र, मध्य भारत, पेशवा, द्रावणकोर-कोचीन और जम्मू-काश्मीर। इन राज्यों का भाग 'ख' के राज्यों का नाम दिया गया था। इन राज्यों के अध्यक्ष राजप्रमुख कहलाते थे।

(ग)—कतिपय छोटे राज्यों को, या जिनको पूर्व में चीफ कमिश्नर द्वारा प्रशासित किया जाता था, भाग 'ग' के राज्यों की संज्ञा दी गई। इन राज्यों के नाम इस प्रकार थे —दिल्ली, अजमेर, कुर्ग, कच्छ, गोपाल, हिमाचल-प्रदेश, मणौपुर त्रिपुरा, कूच-बिहार, और विध्य-प्रदेश।

(घ)—इस श्रेणी में अण्डमान तथा निकोबार द्वीपों को रखा गया। केवल एक साधारण मिश्रता को छोड़कर, भाग 'क' एवं 'ख' के राज्यों की सरकारों का संगठन एक समान था। भाग 'क' के राज्यों के अध्यक्षों को राज्यपाल (गवर्नर) की संज्ञा दी गई थी, जब कि भाग 'ख' के राज्यों का अध्यक्ष राजप्रमुख कहलाता था। दोनों इस प्रकार के राज्यों में संसदीय सरकार की स्थापना की गई थी। अतः



दोनों प्रकार के अध्यक्ष नाम मात्र के प्रधान थे, वास्तविक कार्यपालिका मंत्रीमण्डल के रूप में ही थी जिसका प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायित्व राज्य विधान सभा के प्रति होता था ।

भाग 'ग' के राज्यों के शासन का दायित्व भारतीय राष्ट्रपति पर था, जो अपने प्रतिनिधि उपराज्यपाल (लेफ्टीनेंट गवर्नर) या मुख्य आयुक्त (चीफ कमिश्नर) की सहायता से इन राज्यों में विधान सभा तथा मंत्री मण्डल की स्थापना कर सकता था, परन्तु इन विधान सभाओं व मंत्री मण्डलों का संगठन तथा शक्तियाँ भाग 'क' एवं 'ख' के राज्यों से भिन्न थे । संसद की इच्छानुसार भाग 'ग' के राज्यों की विधान सभाओं का संगठन, सदस्यों के निर्वाचन या मनोनयन द्वारा किया जाता था । या कुछ सदस्य निर्वाचन एवं कुछ मनोनीत किये जाते थे । सभ एवं राज्यों के मध्य तीन सूचियों (सब, राज्य तथा समवर्ती) द्वारा शक्ति विभाजन इन राज्यों पर लागू नहीं था ।

१९५६ में राज्य-पुनर्गठन आयोग के सुझाव पर, भारत सभ के राज्यों का पुनर्गठन राज्य पुनर्गठन अधिनियम १९५६ द्वारा एक नये आधार पर किया गया । राज्यों के 'क' 'ख' 'ग' एवं 'घ' श्रेणियों में वर्गीकरण को समाप्त कर दिया गया । राज्य पुनर्गठन अधिनियम १९५६ के सुझाव के अनुसार राज्यों को अब केवल दो श्रेणियों में रखा : ये निम्न श्रेणियाँ हैं —

१—सभ राज्य तथा २—संघीय भू-भाग ।

१—सभ के राज्यों के नाम इस प्रकार थे—मान्यप्रदेश, असम, बिहार, बम्बई, केरल, मध्यप्रदेश, मद्रास, मैसूर, उड़ीसा, पंजाब, राजस्थान, उत्तरप्रदेश, पश्चिमीबंगाल, तथा जम्मू और कश्मीर ।

२—संघीय भू भागों के नाम इस प्रकार थे—दिल्ली, हिमाचल प्रदेश मणीपुर, त्रिपुरा, अण्डमान निकोबार एवं मिजोरम द्वीप ।

१९५६ में राज्यों के पुनर्गठन के बाद भी, कतिपय नये राज्यों की स्थापना की गई जो इस प्रकार हैं

१—१९६० में बम्बई राज्य को विभाजित करके, गुजरात एवं महाराष्ट्र राज्य की स्थापना की गई ।

२—१९६२ में नागालैण्ड राज्य की स्थापना की गई ।

३—१९६६ में पंजाब राज्य को विभाजित करके पंजाब तथा हरियाणा राज्यों की स्थापना की गई ।

४—१९७१ में असम राज्य के कतिपय पहाड़ी क्षेत्रों को मिलाकर मेघालय राज्य का निर्माण किया गया ।



५—१९७१ में मणिपुर तथा त्रिपुरा को सघ के राज्यों के रूप में मान्यता दी गई।

इसी प्रकार १९५६ के बाद सघीय क्षेत्रों की संख्या में भी वृद्धि हुई, जो इस प्रकार है।

१—१९६२ में गोवा, डमन तथा ड्यू को सघीय क्षेत्र बनाया गया।

२—१९६३ में पाण्डुचेरी को सघीय क्षेत्र के रूप में सम्मिलित किया गया।

३—१९६६ में चण्डीगढ़ को सघीय क्षेत्र बनाया गया। परन्तु १९७० में चण्डीगढ़ को पंजाब में मिला दिया गया।

४—१९७१ में अरुणाचल (नेफा) तथा मिजोराम को सघीय क्षेत्र बनाया गया है।

### राज्य कार्यपालिका

सघीय कार्यपालिका के समान, राज्यों की कार्यपालिका का भी स्वरूप सदात्मक है। राज्य-कार्यपालिका के दो भाग हैं। (क) राज्यपाल—जो कि राज्य कार्यपालिका का नाममान प्रधान है। (ख) मंत्रीमण्डल—जिसको वास्तविक कार्यपालिका के समान माना जा सकता है क्योंकि राज्य-सरकार की नीतियों तथा कार्यों के लिए, संविधान के अनुसार मंत्रीमण्डल राज्य विधान सभा के प्रति उत्तरदायी है।

### राज्यपाल

सघ के राज्यों के राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। राज्यपाल की नियुक्ति का अधिकार संविधान के अनुच्छेद १५५ के अन्तर्गत उल्लिखित है। राज्यपाल का कार्यकाल पाँच वर्ष का होता है, किन्तु औपचारिक दृष्टि से राज्यपाल अपने पद पर राष्ट्रपति के प्रसाद-व्यन्त विद्यमान रहेगा, अर्थात् राज्यपाल को राष्ट्रपति द्वारा कभी भी पदच्युत किया जा सकता है। अमरीकी पद्धति में सघ तथा राज्यों दोनों में अध्यक्षतात्मक प्रणाली के लागू होने के फलस्वरूप अमरीकी सघ के राज्यों के राज्यपाल नाममान के नहीं, परन्तु वास्तविक शासक होते हैं, और इस कारण उनका निर्वाचन राज्य की जनता करती है।

भारत सघ के राज्यों के राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है, इससे, आलोचकों का कहना है कि भारतीय राजनीति में कई बुराईयाँ पैदा हो गई हैं। उदाहरण स्वरूप आलोचकों का कहना है कि राज्यपाल की नियुक्ति करने का राष्ट्रपति का अधिकार वास्तव में केन्द्र में सत्ताह्वित दल का अधिकार है, जिससे केन्द्रीय सरकार राज्यों में राजनीतिक परिस्थितियों को, कुछ सीमा तक अपनी



इच्छानुसार मोड़ सकता है। इस सन्दर्भ में, विशेषकर १९५७ के दूसरे धाम-चुनाव के बाद, केरल राज्य में १९५६ में आपत्कालीन स्थिति की घोषणा करके राज्य-शासन को केन्द्र सरकार द्वारा अपने हाथों में लेने का उदाहरण प्रस्तुत किया जाता है, क्योंकि उस समय केरल विधान सभा में साम्यवादी सरकार को, स्पष्ट बहुमत होने हुए भी, राज्यपाल रामकृष्ण राव की सिफारिश पर कि राज्य में सर्वधानिक तंत्र समाप्त हो गई थी, बर्खास्त कर दिया गया।

कमी-कमी सत्तारूढ़ दल के सेवा-निवृत्त या निर्वाचनों में हारे हुए सदस्यों को राज्यपाल नियुक्त कर दिया जाता है। यह सम्भव है कि जो व्यक्ति अपने जीवन में दीर्घकाल तक किसी राजनीतिक दल का सदस्य रहा है, वह राज्यपाल नियुक्त होने पर निष्पक्ष नहीं रहे हैं, विशेषकर ऐसी परिस्थिति में जब कि राज्य में सरकार की बागडोर ऐसे दल के हाथों में हो, जिसका वह व्यक्ति राज्यपाल नियुक्त होने के पूर्व सदस्य नहीं रहा है। केन्द्र में सत्तारूढ़ दल से संबंधित जिन व्यक्तियों की नियुक्ति राज्यपाल के पद पर हुई है, उनमें से कुछ के नाम इस प्रकार हैं—श्री अजितप्रसाद जैन, श्री बी० बी० गिरि, श्री हाफिज मोहम्मद इब्राहीम, श्री सत्य-नारायण सिन्हा, श्री श्रीमन्नारायण एव श्री मोहनलाल सुखाड़िया।

कमी-कमी सेवा निवृत्त लोग-सेवा अधिकारी राज्यपाल के पद पर नियुक्त किये जाते हैं। कार्यरत प्रशासन के अधिकारियों के लिए यह एक लोभ के सद्गुण है, जिससे प्रशासन पर बुरा प्रभाव पड़ सकता है।

राज्यपाल की नियुक्ति के सम्बन्ध में कमी-कमी संबंधित राज्य सरकार की इच्छा की अवहेलना की गई। १९६७ में पश्चिम बंगाल में श्री धर्मवीर की, तथा बिहार में श्री कानूनगो की नियुक्ति राज्यपाल के पद पर की गई, जबकि बंगाल तथा बिहार के संयुक्त मंत्री मण्डलों ने इन नियुक्तियों का तीव्र विरोध किया।

अतएव इन दोषों को समाप्त करने के लिए राज्यपाल की नियुक्ति के सबंध में केन्द्र सरकार के लिए निम्नलिखित परम्पराओं का पालन करना आवश्यक होगा।

एक—राज्यपाल की नियुक्ति, संबंधित राज्य की सरकार की सलाहानुसार की जाये,

दो—राज्यपाल के पद पर सेवा निवृत्त या चुनाव में हारे हुए व्यक्तियों की नियुक्ति न की जाये,

तीन—राज्यपाल पद पर, किसी अन्य राज्य में निवास करने वाले व्यक्ति को नियुक्त किया जाये, क्योंकि, वह स्थानीय राजनीति से ऊपर होया और निष्पक्षता पूर्वक अपने कार्य करेगा। व्यवहार में इस परम्परा का पालन किया गया है, सिवाय डा० एच० सी० मुखर्जी की नियुक्ति के, जो अपने राज्य, पश्चिम बंगाल, के ही राज्यपाल नियुक्त किये गये थे।



## राज्यपाल के पद की योग्यताएँ

भारत के संविधान के अनुसार राज्यपाल के लिए निम्नलिखित योग्यताएँ निर्धारित की गई हैं.—

१—भारत का नागरिक हो,

२—३५ वर्षों से कम आयु का न हो,

३—राज्यपाल को संसद या किसी राज्य की विधान सभा का सदस्य नहीं होना चाहिये ।

४—वह सभ सरकार या किसी राज्य सरकार के अधीन लाभ के अन्य पद को ग्रहण न करता हो । दो या दो से अधिक राज्यों के लिए एक ही राज्यपाल नियुक्त किया जा सकता है । ऐसी स्थिति में राज्यपाल के वेतन तथा भत्ते के भार को राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित नियमों के अनुसार उन राज्यों को उठाना होगा ।

राज्यपाल के वेतन व भत्ते.—राज्यपाल का वेतन संविधान के अनुसार ५,५०० ६० मासिक होगा, जब तक कि संसद द्वारा इसमें कोई परिवर्तन नहीं किया जाता है, इसके अतिरिक्त राज्यपाल को वे भत्ते प्राप्त होंगे जो भारत में सर्वोच्च को संविधान लागू होने के पूर्व दिये जाते थे । संसद कानून द्वारा राज्यपाल के वेतन, भत्ते एवं विशेष सुविधाओं को निर्धारित कर सकती है । राज्यपाल के कार्यकाल में उसके वेतन तथा भत्ते में कमी नहीं की जा सकती है । राज्यपाल को निशुल्क आवास की सुविधा उपलब्ध होगी ।

राज्यपाल के पद ग्रहण करने के लिए उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश या उसकी अनुपस्थिति में सबसे वरिष्ठ न्यायाधीश के सम्मुख यह प्रतिज्ञा लेना आवश्यक है कि वह अपने पद तथा कर्तव्यों का पालन, संविधान तथा कानून की रक्षा और जनता और जनता की सेवा करेगा ।

राज्यपाल की शक्तियाँ एवं कार्य—यह ज्ञात है कि सभ तथा राज्यों में संसदीय पद्धति की संविधान के अन्तर्गत स्थापना की गई है । अतः भारत के राष्ट्रपति एवं राज्यों के राज्यपालों की संवैधानिक स्थितियों में, कतिपय अपवादों को छोड़कर, समानता पाई जाती है । संसदीय पद्धति के सन्दर्भ में दोनों नाममात्र के शासक हैं । संविधान के अनुच्छेद १६३ (१) के अनुसार राज्यों के लिए एक मंत्री परिषद का प्रावधान किया गया है, जिसका कार्य, सिवाय उन मामलों के जिसके संबंध में संविधान द्वारा राज्यपाल को स्वविवेक के उपयोग करने का अधिकार दिया गया है, राज्यपाल को उसके कार्यों में सहायता एवं परामर्श देना होगा । संविधान में इन विषयों के, सिवाय कि असम के सीमावर्ती क्षेत्रों के प्रशासन के लिए राष्ट्रपति के अधिकर्ता के रूप में, तथा असम सरकार एवं किसी अनुसूचित



क्षेत्र की जिला परिषद के मध्य एनिज से प्राप्त आय सबधी विवाद निपटारे के लिए, राज्यपाल की 'स्वविवेक' सबधी शक्तियों को परिभाषित नहीं किया गया है। किसी विषय के सबध में राज्यपाल अपना स्वविवेक उपयोग में ला सकता है या नहीं, यह निर्णय सेने वर अधिकार स्वयं राज्यपाल को ही है। अनुच्छेद १६३ (५) के अनुसार जो कार्य राज्यपाल ने अपने स्वविवेकानुसार किया है, उसकी दृष्टता के सन्दर्भ में कोई प्रश्न नहीं उठाया जा सकता है। परन्तु व्यवहार में अभी तक इस परम्परा को ही मान्यता दी गई है कि असम के राज्यपाल के सिवाय और उसको भी केवल असम के सीमावर्ती क्षेत्र तथा खनिज पदार्थों सबधी शुल्क विषयों, पर ही, अन्य राज्यों के राज्यपालों को साधारणतया स्वविवेक के अनुसार कार्य करने का अधिकार नहीं है। "एक सीमा तक, अनुच्छेद १६३ में इन शब्दों को (स्वविवेकानुसार) रखना प्रारूप निर्माण-सबधी एक अभ्यवस्था है।"¹ क्योंकि केन्द्र के सदृश राज्यों में भी ससदात्मक सरकार की सविधान द्वारा स्थापना की गई है, और इस सन्दर्भ में राज्यपाल की स्थिति राज्यों की संवैधानिक व्यवस्था में नाममात्र की होनी चाहिये। तथापि, यह स्मरण रखना आवश्यक है कि सविधान निर्माण के दौरान विवाद में इस विषय पर बल दिया गया कि राज्यों में ससदात्मक पद्धति के होने के बावजूद भी राज्यपाल वह कड़ी है जिसके माध्यम से राज्य को केन्द्र से संबन्धित रखा जा सकता है और जिसके फलस्वरूप सम्पूर्ण भारत में संवैधानिक एकता समव हो सकती है। यह स्पष्ट है कि केन्द्रीय सरकार तथा राज्य सरकारों के संवैधानिक सबधों की मुख्य बड़ी राज्यपाल ही हैं। जैसा विहित है, भारतीय इतिहास से सबक लेकर, सविधान सभा में बार बार इस विषय पर ध्यान आकषिप्त किया गया था कि केन्द्रीय सरकार जब-जब शिथिल हुई, देश की एकता को भाषात पहुँचा, अतएव देश में एकता तथा स्थायित्व के लिए राज्यपाल को सब तथा राज्य के मध्य एक महत्वपूर्ण संवैधानिक बड़ी की भूमिका सविधान द्वारा प्रदत्त की गई। इस विषय पर अपने विचार प्रकट करते हुए प० नेहरू ने सविधान सभा में कहा—“एक निर्वाचित राज्यपाल कुछ सीमा तक, पृथक्कारी आन्तीय प्रवृत्तियों को प्रोत्साहित कर सकता है और केन्द्र से सबध कम हो जायेंगे।”² अतएव संवैधानिक एकता तथा स्थायित्व बनाये रखने के लिए राज्यपाल के राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायित्व के लिए सविधान में दो मुख्य-माधार स्थापित किये गए हैं, जो इस प्रकार हैं १—अनुच्छेद १५५ के अन्तर्गत राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है, तथा २—राज्यपाल कार्यकाल अनुच्छेद १५६ (१) के अन्तर्गत राष्ट्रपति के प्रसाद-पर्यन्त रहेगा। अनुच्छेद ३५६ के अनुसार, यदि किसी राज्य

१. डी० डी० बसु—‘कमेन्टी घन द कान्स्टीट्यूशन ऑफ इण्डिया’ पृ० ४७५।

२. कान्स्टीट्यूट असेम्बली डिबेट्स, भा—८, पृ० ४५५।



के संवैधानिक यत्र (सरकार) को संविधान के अनुसार चलाया जाना संभव नहीं है, तो राज्यपाल यह सूचना राष्ट्रपति को भेजेगा । राष्ट्रपति उक्त राज्य में राज्यपाल के प्रतिवेदन पर संवत्कालीन स्थिति की घोषणा करेगा । इसी प्रकार अनुच्छेद ३६५ के अनुसार संघीय सरकार को यह अधिकार है कि राज्य सरकारों को उनकी कार्यपालिका संबंधी शक्तियों के उपयोग के लिए निर्देश दे । यदि उन निर्देशों का पालन नहीं होता है तो राष्ट्रपति, राज्य में राज्यपाल के प्रतिवेदन पर, संवत्कालीन स्थिति की घोषणा कर सकता है । यह संभव है कि यदि राज्य में किसी ऐसे राजनीतिक दल की सरकार है, जो केन्द्रीय संसद दल से मित्र है तो वह राज्य सरकार वंचित केन्द्रीय सरकार द्वारा अनुच्छेद ३६५ के अंतर्गत दिए निर्देशों को पालन करने में हिचकिचाहट दिखाये, ऐसी स्थिति में संविधान के अनुसार राज्यपाल संघ सरकार के निर्देशों का पालन करने के लिए स्वविवेक की शक्ति का उपयोग कर सकता है ।

राष्ट्रपति के सदृश, राष्ट्रपति के केवल राजनयिक सैनिक तथा आपत्कालीन अधिकारों, को छोड़कर, राज्यपाल की शक्तियों को पांच श्रेणियों में रखा जा सकता है ।

१—कार्यपालिका संबंधी, २—व्यवस्थापन संबंधी, ३—वित्तीय संबंधी, ४—न्याय संबंधी ५—अन्य शक्तियाँ । इन समस्त शक्तियों को राज्यपाल मंत्रीमण्डल के, जिसको विधान सभा में बहुमत है, परामर्शानुसार ही प्रयुक्त करेगा ।

१—कार्यपालिका संबंधी शक्तियाँ—राज्यपाल राज्य-कार्यपालिका का प्रमुख है । राज्य की समस्त कार्यपालिका संबंधी शक्तियों का उपयोग राज्यपाल के नाम से ही होता है । यद्यपि राज्य की सारी कार्यपालिका संबंधित शक्तियाँ राज्यपाल में निहित हैं, वास्तव में, इन शक्तियों का उपयोग राज्यपाल मंत्रीमण्डल की सलाहानुसार ही करेगा । राज्यपाल को मंत्रीमण्डल के अध्यक्ष मुख्यमंत्री से मंत्रीमण्डल के निर्णयों संबंधी समस्त जानकारी प्राप्त करने का अधिकार है । और मुख्यमंत्री का यह कर्तव्य है कि मंत्रीमण्डल के निर्णयों से राज्यपाल को अवगत कराये तथा प्रशासन संबंधी विषयों पर वह सारी जानकारी राज्यपाल को प्रदत्त करे जिसकी मांग राज्यपाल ने की है । अनुच्छेद १६७ के अनुसार राज्यपाल द्वारा मुख्यमंत्री को किसी मंत्री के निर्णय को मंत्रीमण्डल के समक्ष उसके विचार विमर्श के लिए रखने को कहा जा सकता है । राज्यपाल की कार्यपालिका संबंधी शक्तियों का दायरा उतना ही है, जितना राज्य-सूची में उल्लिखित विषयों पर विधि निर्माण करने का दायरा राज्य विधान सभा को है । अर्थात् राज्यपाल की कार्यपालिका संबंधी शक्तियों राज्य-सूची में उल्लिखित विषयों से संबंधित हैं ।



राज्यपाल को कतिपय महत्वपूर्ण नियुक्तियों करने का अधिकार है, जो निम्न-लिखित हैं —

(१) राज्यपाल बहुमत दल के नेता को मुख्यमंत्री के पद पर नियुक्त करता है।

(२) मुख्यमंत्री के परामर्श पर अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करता है।

(३) अनुच्छेद १६५ के अनुसार राज्यपाल राज्य के महाधिवक्ता की नियुक्ति करता है।

(४) अनुच्छेद ३१६ के अन्तर्गत राज्यपाल लोकसेवा आयोग के अध्यक्ष एवं सदस्यों की नियुक्ति करता है।

(५) उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति करने के लिए राज्यपाल से परामर्श लेना आवश्यक है।

राज्यपाल को राज्य में सङ्कटकालीन स्थिति की घोषणा करने के सन्दर्भ में अनुच्छेद ३५६ के अन्तर्गत, मुख्य भूमिका प्रदान की गई है। जब राज्यपाल को विश्वास हो जाता है कि राज्य सरकार का संचालन संविधान के प्रावधानों के अनुसार सम्भव नहीं है, तो वह राष्ट्रपति को इस विषय पर प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है, और यदि राष्ट्रपति इस आधार पर राज्य में सङ्कटकालीन स्थिति घोषित करता है तो राज्यपाल को केन्द्रीय सरकार के अधिवक्ता के रूप में राज्य-शासन चलाने के लिए कहा जा सकता है।

अनुच्छेद ३७१ (१) द्वारा, राष्ट्रपति को आदेश द्वारा पंजाब तथा आन्ध्र-प्रदेश विधान सभाओं की क्षेत्रीय समितियाँ स्थापित करने का अधिकार है तथा वह इन क्षेत्रीय समितियों के उचित रूप से कार्य करने के लिए राज्यपाल के विशेष उत्तरदायित्व का प्रावधान कर सकता है। आन्ध्रप्रदेश तथा पंजाब में इन क्षेत्रीय समितियों द्वारा उनके क्षेत्राधिकार में उल्लिखित विषयों पर दिया गया परामर्श, सरकार तथा राज्य विधान सभा को साधारणतया स्वीकृत करना होगा, किन्तु यदि क्षेत्रीय समितियों तथा सरकार में, इस सन्दर्भ में मतभेद हो जाता है तो राज्यपाल को अन्तिम निर्णय देने का अधिकार है।

२—व्यवस्थापन सवधी शक्तियाँ—राज्यपाल को व्यवस्थापन सवधी कतिपय महत्वपूर्ण शक्तियाँ संविधान द्वारा प्रदत्त हैं।

१—राज्यपाल को राज्य विधान-मण्डल के अधिवेशन आमंत्रित करने का अधिकार है, किन्तु उसे अधिकार को इस प्रकार उपयोग में लाना होगा कि अन्तिम अधिवेशन के अन्तिम दिन तथा नये अधिवेशन के प्रथम दिन के मध्य ६ माह से अधिक समय नहीं होना चाहिये। राज्यपाल विधान-मण्डल को स्थगित कर सकता है। राज्यपाल को विधान सभा के विघटित करने का अधिकार भी



है। साधारणतया, जब विधान सभा में मन्त्रीमण्डल को बहुमत प्राप्त है, इन शक्तियों का उपयोग राज्यपाल मन्त्रीमण्डल की सम्मति के अनुसार ही करेगा। किन्तु जब मन्त्रीमण्डल को विधान सभा में बहुमत का समर्थन नहीं रहा है तब राज्यपाल इन शक्तियों के उपयोग के लिए अपना स्वविवेक का उपयोग कर सकता है। इसके उदाहरण १९६७ में हुए चौथे आम-चुनाव के पश्चात् कई राज्यों में देखने को मिले। जब इन राज्यों के मुख्य मंत्रियों ने, जिनको विधान सभा में बहुमत का समर्थन नहीं रहा तब राज्यपाल को विधान सभाओं को भंग करने की सलाह दी, किन्तु परिस्थितियों को देखते हुए राज्यपाल ने स्वविवेक से ही निर्णय लिया।

२—राज्यपाल को विधान मण्डल को संयोजित करने का अधिकार है। आम-चुनाव के पश्चात् विधान मण्डल की पहली बैठक तथा प्रतिवर्ष प्रथम बैठक को राज्यपाल संयोजित करता है।

३—राज्यपाल विधान मण्डल के किसी सदन के समक्ष विचारार्थ विधेयक के साथ में उक्त सदन को संदेश भेज सकता है और उस सदन का यह कर्तव्य होगा कि संदेश में उल्लिखित विषय पर शीघ्र विचार करें।

४—जब एक विधेयक राज्य विधान-मण्डल के एक या दोनों सदनों (जिस राज्य में एक सदन है तो एक सदन द्वारा, तथा जिस राज्य में दो सदन हैं, तो दोनों सदनों द्वारा) पारित हो गया हो, तो उसे राज्यपाल के समक्ष उसकी सहमति के लिए प्रस्तुत किया जायेगा। राज्यपाल विधेयक को, या तो अपनी सहमति दे सकता है या उस पर अपनी सहमति रोक सकता है, या विधेयक को राष्ट्रपति के विचारार्थ सुरक्षित रख सकता है। राज्यपाल उक्त विधेयक को विधान मण्डल में पुनः विचारार्थ लौटा सकता है, किन्तु यदि विधान मण्डल पुनः उक्त विधेयक को पारित कर देता है तो राज्यपाल को अपनी सहमति देना ही होगा।

५—राज्यपाल जिन विधेयकों को राष्ट्रपति की सहमति के लिए सुरक्षित रखता है वे निम्नलिखित विषयों से संबंधित होंगे।

क—जो निजी सम्पत्ति के अनिवार्य अधिग्रहण के लिए है, या

ख—जो उच्च न्यायालय की शक्तियों में कमी करने के लिए है।

६—राज्यपाल विधान परिषद के संघर्ष में सदस्यों को ऐसे लोगों में से मनोनीत करता है जिन्होंने साहित्य, कला, विज्ञान, समाजसेवा तथा सहाकारिता के क्षेत्र में विशिष्टता प्राप्त की है।

७—राज्यपाल, राज्य विधान सभा के लिए आर्य-भारतीय समुदाय के कुछ सदस्यों को मनोनीत कर सकता है, यदि उसके विचार में इस सम्प्रदाय का विधान सभा में पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं है।



८—राज्यपाल, विधान मण्डल के किसी सदस्य की अयोग्यता की स्थिति में, निर्वाचन आयोग के परामर्शानुसार निर्णय दे सकता है।

९—राज्यपाल को, अनुच्छेद २१३ के अन्तर्गत जब राज्य विधान मण्डल का अधिवेशन नहीं हो रहा हो, अध्यादेश जारी करने का अधिकार है, जो कि विधान मण्डल की नई बैठक के प्रारम्भ होने से ६ सप्ताह तक वैध होंगे, यदि इसके पूर्व इनको विधान सभा द्वारा समाप्त नहीं कर दिया जाता है। प्रत्येक अध्यादेश की शक्ति कानून के सदृश होगी, परन्तु यदि कुछ ऐसे विषयों से संबंधित अध्यादेश लागू करना है, जिन पर विधेयक पारित करने के लिए राष्ट्रपति की पूर्वानुमति आवश्यक है तो, बिना राष्ट्रपति के निर्देश के इन विषयों पर अध्यादेश लागू नहीं किये जा सकेंगे।

३—वित्तीय शक्तियाँ—राज्यपाल की वित्तीय शक्तियाँ निम्नलिखित हैं —

(१) राज्य विधान सभा में किसी वित्त-विधेयक को बिना राज्यपाल की अनुमति के राज्य विधान सभा में प्रस्तुत नहीं किया जा सकता है। विधेयकों के वित्तीय मामलों से संबंधित सशोधन के लिए राज्यपाल की सहमति आवश्यक है। परन्तु राज्यपाल की सहमति किसी कर को कम या समाप्त करने के उद्देश्य से प्रस्तुत सशोधन के लिए आवश्यक नहीं है।

(२) राज्यपाल का यह उत्तरदायित्व है कि राज्य के वित्तीय वर्ष के लिए, विधान सभा के समक्ष राज्य का वार्षिक आय-व्ययक प्रस्तुत करवाये। बिना राज्यपाल की अनुमति के अनुदान की माँग नहीं की जा सकती है,

(३) राज्यपाल विधान मण्डल से पुरक, अतिरिक्त या विशेष अनुदान की माँग भी कर सकता है।

(४) अनुच्छेद २६७ के अनुसार राज्य-आकस्मिक निधि को उपयोग में लेने का अधिकार राज्यपाल को ही है। राज्यपाल किसी आकस्मिक स्थिति का सामना करने के लिए आकस्मिक निधि में से अग्रिम निधि दे सकता है।

४—न्यायिक शक्तियाँ—राज्यपाल को न्याय के क्षेत्र में कतिपय शक्तियाँ प्रदत्त की गई हैं, जो राज्य न्यायपालिका के क्षेत्राधिकार में कानूनों से संबंधित हैं। इन कानूनों के विरुद्ध अपराध करने वाले अपराधी के दण्ड को वह कम कर सकता है, स्थगित कर सकता है, परिवर्तित कर सकता है, तथा उसे क्षमा प्रदान कर सकता है।

५—राज्यपाल की अन्य शक्तियाँ—(१) राज्य लोक सेवा आयोग द्वारा अपना प्रतिवेदन राज्यपाल को प्रेषित किया जाता है जो उसको राज्य मंत्री परिषद के समक्ष उसके विचारार्थ प्रस्तुत करवाता है। मंत्री परिषद की टिप्पणियाँ उक्त



विषय पर प्राप्त होने के पश्चात् राज्यपाल दोनों लेखों को विधान सभा के अध्यक्ष के पास भेजता है, जिससे उनको विधान सभा के विचार विमर्श के लिए रखा जा सके।

(२) इसी प्रकार राज्यपाल राज्य के आय व्यय पर महालेखा-परीक्षक के प्रतिवेदन पर भी विचार करता है।

(३) यदि किसी राज्य के राज्यपाल को निवृत्तवर्ती सघीय क्षेत्र (ग्रू-माग) का प्रशासक नियुक्ति किया गया हो तो ऐसी स्थिति में उक्त सघीय क्षेत्र के संबंध में राज्यपाल मंत्री-मण्डल से स्वतंत्र रह कर अपने कार्यों का संचालन कर सकता है।

(४) नागालैण्ड के राज्यपाल को संविधान के १३वें संशोधन के अन्तर्गत दस वर्षों तक पिछड़े हुए टु-यान-सान आदिम वासी क्षेत्र के प्रशासन का उत्तरदायित्व सौंपा गया है।

अन्त में, राज्यपाल की स्थिति तथा शक्तियों की दृष्टि से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि भारतीय राजनीतिक प्रणाली में राज्यपाल की एक अत्यधिक महत्वपूर्ण भूमिका है। राज्यपाल न केवल राज्य का अध्यक्ष है, जहाँ संसदीय प्रणाली को स्थापित किया गया है, परन्तु कई मामलों में केन्द्रीय सरकार का अभिक्ता भी है, अतः राज्यपाल को निष्पक्ष एवं निष्ठावात् होना अत्यावश्यक है।

राज्यों में संसदीय प्रणाली होने के कारण राज्यपाल, राज्य का संवैधानिक प्रधान है। यद्यपि कतिपय मामलों में राज्यपाल को स्वविवेक के उपयोग करने की शक्ति है किन्तु इन शक्तियों का प्रयोग जनहित को देखते हुए ही किया जायेगा। फलकत्ता उच्च न्यायालय ने राज्यपाल की स्थिति पर प्रकाश डालते हुए "सुनील-कुमार बोस बनाम मुख्य सचिव, पश्चिम बंगाल", नामक प्रकरण में कहा—“वर्तमान संविधान के अन्तर्गत बिना मंत्रियों की सलाह के राज्यपाल कोई कार्य नहीं कर सकता है। भारत सरकार अधिनियम १९३५ के अन्तर्गत स्थिति भिन्न थी। वर्तमान संविधान के अन्तर्गत स्वविवेक से या व्यक्तिगत आधार पर कार्य करने की उसकी शक्ति को ले लिया गया है। और इसलिए वह मंत्रियों की सलाह से ही कार्य करेगा।”

१९६७ में चौथे आम-चुनाव के बाद भारतीय राजनीति में एक महत्वपूर्ण परिवर्तन हुआ, कई राज्यों में कांग्रेस का बहुमत समाप्त हो गया। अतः इस परिवर्तित स्थिति में राज्यपाल की भूमिका से संबंधित कई महत्वपूर्ण प्रश्न सामने आये हैं। इनमें से मुख्य निम्नलिखित हैं।

१—विधान सभा के सत्र को बुलाने के अधिकार के संबंध में नवम्बर, १९६७ में पश्चिम बंगाल में राज्यपाल तथा मुख्यमंत्री के मध्य विवाद उत्पन्न हुआ। राज्यपाल विधान सभा की बैठक को पहले आमंत्रित करने के पक्ष में थे, जबकि



मुख्यमंत्री का मत था कि बैठक को कुछ समय पश्चात् ही आमंत्रित किया जाये। इन सन्दर्भ में केन्द्रीय विधि मंत्रालय ने अनुच्छेद १७४ (१) के अन्तर्गत यह स्पष्टीकरण दिया कि संवैधानिक तथा सैद्धान्तिक रूप से यह शक्ति राज्यपाल को दी गई है किन्तु अन्तिम निर्णय इस विषय पर मुख्य मंत्री का ही होगा।

अप्रैल, १९७०, में इसी विषय पर पंजाब में राज्यपाल तथा मुख्यमंत्री वादल के मध्य मतभेद पैदा हुआ। मुख्यमंत्री वादल की इच्छा के विरुद्ध राज्यपाल ने विधान सभा की बैठक आमंत्रित की।

२—विधान सभा को भंग करने के सवध में क्या राज्यपाल को मुख्यमंत्री के परामर्शानुसार विधान सभा भंग करना चाहिये? क्या इस विषय पर वह स्वतन्त्रता पूर्वक निर्णय ले सकता है।

१—क्या राज्यपाल को मंत्रीमण्डल को ऐसी परिस्थिति में भी जबकि मंत्री मण्डल को विधान सभा में बहुमत प्राप्त है, वखास्त करने का अधिकार है? विशेषकर यह प्रश्न दो राज्यों (केरल तथा पश्चिम बंगाल) के राज्यपालों द्वारा अपने मंत्री मण्डलों को वखास्त करने के फलस्वरूप सामने आया है।

१९५६ में केरल में श्री नम्बूद्रीपाद की साम्यवादी सरकार को, जिसको केरल विधानसभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त था, वखास्त करके, राष्ट्रपति शासन लागू किया गया। पश्चिम बंगाल के राज्यपाल श्री धर्मवीर ने श्री अजयमुर्जी के मंत्रीमण्डल को दिसम्बर, १९६७, में वखास्त कर श्री पी० सी० घोष को मुख्यमंत्री नियुक्त किया। श्री धर्मवीर को यह प्रतीत हुआ कि मुख्यमंत्री मुखर्जी के मंत्रीमण्डल को विधान सभा का विश्वास नहीं था। उन्होंने भी मुखर्जी को तुरन्त विधान सभा की बैठक को, यह ज्ञात करने के लिए आमंत्रित करने को कहा कि उनकी सरकार को वास्तव में विधान सभा में बहुमत प्राप्त था नहीं। चूँकि मुख्यमंत्री ने विधान सभा को आमंत्रित नहीं किया, श्री धर्मवीर ने मंत्री मण्डल को अल्पमत पर आधारित मंत्रीमण्डल मानकर वखास्त कर दिया। यह कार्य श्री धर्मवीर ने सविधान द्वारा राज्यपाल को प्रदत्त दो अधिकारों के आधार पर किया।

क—अनुच्छेद १६४ (१) के अनुसार मंत्री अपने शब्द पर राज्यपाल के प्रसाद पर्यन्त तक रहेगे।

ख—अनुच्छेद १६३ (१) के अनुसार राज्य ने लिए एक मंत्रीमण्डल होगा, जिसका कार्य राज्यपाल को उसके कार्यों में सहायता तथा परामर्श देना होगा, सिवाय उन मामलों के जिनके लिए उसको सविधान के अनुसार अपनी स्वेच्छा से कार्य करना है।

तथापि श्रीधर्मवीर द्वारा मंत्री मण्डल को वखास्त किये जाने के फलस्वरूप विभिन्न प्रतिक्रियाएँ हुईं। केन्द्रीय विधि मंत्रालय ने अल्पमत मंत्रीमण्डल को



बर्खास्त करने के राज्यपाल के इस कार्य को संवैधानिक माना । किन्तु घालोचको का यह कहना था कि मन्त्रीमण्डल को पदच्युत करने का अधिकार केवल विधान सभा में निहित है और विधान सभा के इस अधिकार को राज्यपाल नहीं हड़प सकता है । अतएव यह आवश्यक है कि राज्यपाल की स्थिति तथा कार्यों के सबध में स्वरूप ससदीय परम्पराओं का विकास होना चाहिये । इससे अतिरिक्त, यह भी उचित होगा कि राज्यपाल के स्वैच्छाधिकारों को स्पष्ट रूप से संविधान में परिभाषित किया जाय ।

### राज्य-मन्त्री परिषद

भारतीय संविधान के अनुच्छेद १६३ (१) के अनुसार राज्यों के लिए एक मन्त्री परिषद का प्रावधान किया गया है जो राज्यपाल को उसके कार्यों में सहायता तथा परामर्श देगी, सिवाय उन मामलों के जिनके सबध में संविधान के अन्तर्गत वह 'स्वविवेक' से कार्य कर सकता है । संविधान में 'स्वविवेक' शब्द को परिभाषित नहीं किया गया है, किन्तु केवल असम के राज्यपाल के सम्बन्ध में संविधान में उल्लिखित है कि वह स्वविवेकानुसार राष्ट्रपति के अभिषेक के रूप में आदिम क्षेत्रों के प्रशासन के लिए उत्तरदायी है । यह प्रश्न वह स्वविवेक से ही निर्धारित करेगा । स्वविवेक के प्रश्न का अंतिम निर्णायक भी वही होगा । यह संविधान के अनुच्छेद १६३ (२) से ही स्पष्ट है ।

केन्द्रीय सरकार के समान राज्य सरकारें भी ससदीय प्रणाली के मूल सिद्धान्तों पर आधारित हैं । ससदीय प्रणाली का मूल सिद्धान्त यह है कि मन्त्री-परिषद (वास्तविक कार्यपालिका) प्रत्यक्ष रूप से व्यवस्थापिका के निचले सदन के प्रति उत्तरदायी है तथा अप्रत्यक्ष रूप से मतदाता गण के प्रति उत्तरदायी है । संविधान के अनुच्छेद १६४ (५) के अनुसार राज्य के मन्त्री मण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व राज्य विधान सभा के प्रति होगा । अतएव, सामान्यतः राज्यपाल को मन्त्री परिषद के परामर्शानुसार कार्य करना होगा ।

साधारणतया, ग्राम चुनाव के पश्चात् अनुच्छेद १६४ (१) के अन्तर्गत बहुमत दल के नेता को राज्यपाल मुख्यमन्त्री के पद पर नियुक्त करता है । तत्पश्चात् राज्यपाल अन्य मंत्रियों की नियुक्ति मुख्यमन्त्री के सलाह के अनुसार करता है । यह स्पष्ट है कि जब ग्राम चुनाव में किसी दल को विधान सभा में बहुमत प्राप्त हुआ है तो राज्यपाल उसी दल के नेता को मुख्यमन्त्री नियुक्त करेगा और उसको अपने स्वविवेक के उपयोग में लाने की कोई आवश्यकता नहीं होगी । किन्तु जब किसी दल को विधान-सभा में स्पष्ट बहुमत नहीं प्राप्त होता है तो राज्यपाल विभिन्न दल के नेताओं से मन्त्री मण्डल के गठन के लिए चर्चा करके मुख्य-



मन्त्री की नियुक्ति अपने विवेक के अनुसार कर सकता है। अनुच्छेद १६४(१) के अन्तर्गत मन्त्री अपने पद पर राज्यपाल के 'प्रसाद पर्यन्त' तक रहेंगे। यदि मन्त्री के पद पर नियुक्त किया गया व्यक्ति विधान मण्डल का सदस्य नहीं है तो उसको ६ माह के अन्दर विधान मण्डल के किसी सदन का सदस्य निर्वाचित होना आवश्यक है, अन्यथा उसको मन्त्री पद पर से हटना पड़ेगा। अपना पद ग्रहण करने के पूर्व प्रत्येक मन्त्री को पद के सवध में राज्यपाल द्वारा शपथ दिलाई जाती है। मन्त्रियों के वेतन तथा भत्तों का निर्धारण राज्य विधान-मण्डल निर्धारित करती है। अनुच्छेद १६३ (३) के अनुसार इस प्रश्न पर कि मन्त्रीमण्डल द्वारा राज्यपाल को कोई सम्मति या किस प्रकार की सम्मति दी गई, किसी न्यायालय द्वारा जाँच नहीं की जा सकती है। इस कारण मन्त्रियों की सम्मति सवधित कोई प्रश्न न्यायालय में नहीं लाया जा सकता है।

सविधान द्वारा राज्य मन्त्री-मण्डल के सदस्यों की संख्या निर्धारित नहीं की गई है। अतएव विभिन्न राज्यों में मन्त्रियों की संख्या भिन्न-भिन्न है। यद्यपि सविधान में मन्त्रियों की विभिन्न श्रेणियों को भी उल्लिखित नहीं किया गया है, फिर भी व्यवहारतः चार श्रेणियों में मन्त्रियों को वर्गीकृत किया जाता है, जो निम्नानुसार है —

- (क) कैबिनेट स्तर के मन्त्री,
- (ख) राज्य मन्त्री,
- (ग) उपमन्त्री, तथा,
- (घ) ससदीय सचिव,

इन चारों प्रकार के मन्त्रियों से मिलकर मन्त्री-परिषद का गठन होता है। केवल कैबिनेट स्तर के मन्त्री ही मन्त्रीमण्डल में होते हैं। प्रत्येक कैबिनेट स्तर के मन्त्री किसी न किसी मन्त्रालय का अध्यक्ष होता है। अन्य श्रेणियों के मन्त्रियों का कार्य विधायी तथा प्रशासकीय क्षेत्रों में कैबिनेट स्तर के मन्त्रियों को सहायता देना है।

मन्त्रीमण्डल के कार्य तथा अधिकार—मन्त्रीमण्डल का कार्य राज्य सरकार की नीतियों का निर्धारण करना है, जिनके आधार पर राज्य शासन का संचालन किया जाता है। यह स्वामाविक है कि नीति-निर्माण का कार्य उन विषयों से सवधित होगा जो राज्य तथा समवर्ती सूचियों में रखे गये हैं। इन नीतियों के लिए विधान सभा की सहमति आवश्यक है। प्रायः इन नीतियों को कानूनी रूप देना आवश्यक हो जाता है। साधारणतया मन्त्रीमण्डल को विधान सभा में बहुमत प्राप्त रहता है, अतः मन्त्री-परिषद की नीतियों को विधान सभा में सरलता पूर्वक सहमति प्राप्त हो जाती है।



मन्त्रीमण्डल का दूसरा प्रमुख कार्य है, प्रशासन के विभिन्न विभागों के मध्य आवश्यक सहयोग तथा समन्वय स्थापित करना, जिससे समस्त प्रशासन को एक इकाई के रूप में संचालित किया जा सके। प्रशासन के विभिन्न विभाग अपने-परे पृथक्, स्वतंत्र तथा आत्मनिर्भर नहीं हो सकते हैं। उनमें विभिन्न विषयों पर पारस्परिक सहयोग एवं समन्वय होना अत्यावश्यक है। इस सहयोग पर ही राज्य की प्रगति निर्भर है।

राज्य कार्यपालिका तथा प्रशासन पर नियंत्रण रखना मन्त्री मण्डल का कार्य है। चूंकि कार्यपालिका एवं प्रशासन की दृष्टि से मन्त्रीमण्डल राज्य विधान सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है अतः विधान सभा में बहुमत का विश्वास अपने प्रति दृढ़ बनाये रखने के लिए मन्त्रीमण्डल को शासन कुशलता, दक्षता एवं लोककल्याण के आधार पर संचालित करना चाहिये। अतएव यह स्वाभाविक है कि मन्त्री-मण्डल समस्त कार्यपालिका तथा प्रशासन सबधी क्रियाओं पर निगरानी रखे। यदि शासन में दोष उत्पन्न हो जाते हैं तो मंत्रियों को इसके लिए विधान सभा के समक्ष जवाब देना होगा।

मन्त्रीमण्डल का एक अन्य महत्वपूर्ण कार्य यह है कि यह राज्य के वित्त प्रशासन को सुचारु रूप से संचालित करने का प्रावधान करे। यह राजनीति विज्ञान का एक सत्य है कि समस्त प्रशासन की सफलता के लिए न केवल पर्याप्त वित्त होना आवश्यक है किन्तु एक दृढ़ आर्थिक व्यवस्था के लिए वित्त प्रशासन का संचालन सही रूप से हो। उत्तम प्रशासन का उत्तरदायित्व मन्त्रीमण्डल का है अतः मन्त्रीमण्डल का यह भी उत्तरदायित्व हो जाता है कि राज्य का वित्त-प्रशासन भी उत्तम हो। राज्य की राजस्व सबधी नीति का निर्धारण तथा वार्षिक आय-व्ययक का निर्माण हेतु राज्य वित्त मन्त्री की ही जिम्मेदारी है।

सक्षेप में, राज्य मन्त्रीमण्डल राज्य शासन की धुरी है। राज्य शासन की सफलता मुख्यतः मन्त्रीमण्डल पर ही निर्भर रहती है। इस कारण मंत्रियों को ससदीय प्रणाली के अनुकूल अपने दायित्वों को समझना तथा निभाना अत्यावश्यक है। सधीय मन्त्रीमण्डल के सन्दर्भ में अध्ययन किया जा चुका है कि ससदीय पद्धति में मंत्रियों के चार प्रकार के उत्तरदायित्व होते हैं। जो इस प्रकार हैं।

१—मंत्रियों के तकनीकी या औपचारिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त ससदीय पद्धति में मंत्रियों का औपचारिक उत्तरदायित्व राज्याध्यक्ष के प्रति होता है। भारत सभ के राज्यों में मन्त्रीगण औपचारिक रूप से राज्यपाल के प्रति उत्तरदायी होंगे। अनुच्छेद १६७ के अनुसार मुख्यमन्त्री का यह उत्तरदायित्व है कि—(क) राज्यपाल को राज्य प्रशासन, व्यवस्थापन के समस्त मामलों से संबंधित राज्य मन्त्री-परिषद के निर्णयों से अवगत करायें।



(ख) राज्य के प्रशासन तथा व्यवस्थापन सबकी मामलों के संबंध में राज्यपाल को वह समस्त जानकारी दे जो राज्यपाल चाहता है ।

(ग) यदि राज्यपाल की ऐसी इच्छा है तो मंत्रीमण्डल के विचार-विमर्श के लिए ऐसे मायल का प्रस्तुत करें जिस पर निर्णय किसी मंत्री ने किया है किंतु जिस पर मंत्रीमण्डल ने विचार नहीं किया था ।

२—मंत्रियों का पारस्परिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त—मंत्री-मण्डल एक इकाई के समान है । इसके सदस्यों को एक संगठित प्रभावशाली तथा एकतापूर्ण इकाई के रूप में कार्य करना आवश्यक है । यह कहने में कोई अनिश्चयोंक्ति नहीं होगी कि मंत्री मण्डल का अस्तित्व मंत्रियों के पारस्परिक सहयोग तथा एकता की भाव-मात्रा पर आधारित रहना है ।

इसने विपरीत, यदि मंत्रीमण्डल में भगडा और फूट है तो निश्चय ही वह स्थायी नहीं रह सकेगा ।

३—व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का सिद्धान्त—प्रत्येक मंत्री अपने विभाग के लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी है । यद्यपि विशिष्ट रूप से सविधान में कोई प्रावधान नहीं है कि मंत्री व्यक्तिगत रूप से राज्य विधान सभा के प्रति उत्तरदायी है फिर भी अप्रत्यक्ष रूप से व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का सिद्धान्त सविधान के अनुच्छेद १६४ (१) में निहित है, जिसके अनुसार मंत्री अपने पद पर राज्यपाल के 'प्रसाद पर्यन्त' तक ही रहता । संसदीय पद्धति के सन्दर्भ में राज्यपाल के 'प्रसाद पर्यन्त' का तात्पर्य मुख्यमंत्री के 'प्रसाद पर्यन्त' है । अतएव मंत्री व्यक्तिगत रूप से मुख्यमंत्री के प्रति उत्तरदायी होता है । यह उचित होता है कि सविधान में मंत्री के विधान सभा के प्रति व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को मान्यता प्रदान की जाती ।

४—संसदीय पद्धति का मूल आधार—मंत्रीमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त है । सविधान के अनुच्छेद १६४ (५) में मंत्रीमण्डल राज्य विधान सभा के प्रति अपनी नीतियों तथा कार्यों के लिए उत्तरदायी होगा । इस सिद्धान्त के अनुसार मंत्रीमण्डल का अस्तित्व तब तक बना रह सकता है जब तक विधान सभा में बहुमत का विश्वास उसके प्रति है । दूसरे शब्दों में, यदि बहुमत का विश्वास विधान सभा में मंत्रीमण्डल के प्रति न रहे, तो ऐसी स्थिति में वह मंत्री-मण्डल भंग हो जायगा । प्रत्येक दशा में मंत्रीमण्डल को विधान सभा के समक्ष अपनी विश्वास बनाए रखने पर ही स्थिरता प्राप्त होगी ।

### मुख्यमंत्री

भारतीय सविधान के अनुच्छेद १६३ (१) के अनुसार मुख्यमंत्री मंत्रीमण्डल का एक है । मुख्यमंत्री की नियुक्ति राज्यपाल करता है । परन्तु मुख्यमंत्री



के पद पर केवल उसी राजनीतिक दल के नेता को नियुक्त किया जाता है जिसको आम-चुनाव में राज्य विधान सभा में बहुमत मिला है। यदि आम-चुनाव में किसी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो तो राज्यपाल कुछ हद तक मुख्यमंत्री की नियुक्ति में स्वेच्छा का प्रयोग कर सकता है।

मुख्यमंत्री के प्रमुख कार्य—१—मंत्रीमण्डल के अध्यक्ष होने के कारण वह मंत्री-मण्डल का गठन करता है। मुख्यमंत्री की सम्मति पर ही राज्यपाल अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करता है। मंत्रीमण्डल के संगठन में मुख्यमंत्री को प्रधान मंत्री के समान अत्यधिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। यह उसकी इच्छा पर निर्भर करता है कि कौन व्यक्ति मंत्रीमण्डल में रहे या न रहे।

२—मंत्रीमण्डल के अध्यक्ष के नाते, मुख्यमंत्री मंत्रीमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता करता है। मंत्रीमण्डल के निर्णयों पर मुख्यमंत्री का महत्वपूर्ण प्रभाव होता है।

३—मुख्यमंत्री राज्यपाल तथा मंत्रीमण्डल के मध्य संबैधानिक कड़ी के रूप में कार्य करता है। अनुच्छेद १६७ के अनुसार मुख्यमंत्री राज्यपाल को, राज्य-शासन या व्यवस्थापन सम्बन्धी मंत्रीमण्डल के निर्णयों से अवगत कराता है। इसी प्रकार यदि राज्यपाल राज्य प्रशासन या प्रशासन या व्यवस्थापन सम्बन्धी किसी विषय पर जानकारी चाहता है तो मुख्यमंत्री का यह कर्तव्य है कि यह जानकारी उसे प्रदत्त करे।

४—मुख्यमंत्री कार्यपालिका का वास्तविक प्रधान है। समस्त प्रशासन पर उसको निरीक्षण करने का अधिकार प्राप्त है। वह शासनरूपी गाड़ी का चालक है, जिसके नेतृत्व में शासन का संचालन होता है। मंत्रीमण्डल से संबंधित विभिन्न विवादों के निपटारे की जिम्मेदारी मुख्यमंत्री की ही है।

५—मुख्यमंत्री विधान सभा का नेतृत्व भी करता है। विधान सभा में सरकारी नीतियों तथा कार्यों की घोषणा और स्पष्टीकरण करने का उत्तरदायित्व मुख्यमंत्री पर ही है। वह विधान सभा में किसी मंत्री द्वारा असतोषपूर्वक उत्तर दिये जाने की स्थिति में, संबंधित विषय पर सदस्यों की शका को दूर करता है। वह सरकार का प्रमुख प्रवक्ता है और उसके वक्तव्य तथा आश्वासन अन्तिम रूप से अधिकारक माने जाते हैं।

यह स्वाभाविक है कि मुख्यमंत्री की स्थिति राज्यों में लगभग केन्द्र सरकार में प्रधान मंत्री की स्थिति के समान है, क्योंकि दोनों क्षेत्रों में ससदीय प्रणाली स्थापित की गई है। अतः राज्य में मुख्यमंत्री की महत्ता वास्तविक शासक के रूप में है। राज्य का पूरा प्रशासन तब उसी के सकेतो पर संचालित होता है। वह राज्य मंत्रीमण्डल का 'कप्तान' है। अतः मंत्रीमण्डल में उसके निर्णयों का अत्यधिक महत्व होता है।



## महाधिवक्ता

सविधान के अनुच्छेद १६५ के अन्तर्गत सभ में प्रत्येक राज्य के लिए महाधिवक्ता का प्रावधान किया गया है। महाधिवक्ता की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा, मन्त्री-मण्डल की सलाह के अनुसार, की जाती है। केवल उस व्यक्ति को महाधिवक्ता नियुक्त किया जा सकता है, जो उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के पद के योग्य होता है। महाधिवक्ता का कार्यकाल राज्यपाल के 'प्रसाद पर्यन्त' तक रहेगा। उसका वेतन राज्यपाल द्वारा निर्धारित किया जाता है। महाधिवक्ता के कार्य राज्य के सम्बन्ध में लगभग केन्द्रीय सरकार से संबंधित महान्यायवादी के कार्यों के समान हैं।

महाधिवक्ता राज्य सरकार को उन समस्त विषयों पर कानूनी सहायता देता है जो उसको प्रेषित किये गये हैं। इसके अतिरिक्त, कानून द्वारा उसके कार्यों का निर्धारण किया जा सकता है। राज्य की ओर से उच्च न्यायालय में वह उन समस्त मामलों में पैरवी करता है, जिनमें राज्य एक पक्ष में है। राज्य की तरफ वह उच्च न्यायालय के समस्त अपीलारी या फौजदारी मामलों में पैरवी करता है। महाधिवक्ता अपने कार्यकाल में राज्य के विरुद्ध किसी मामले में कार्य नहीं कर सकता है। वह फौजदारी मामलों में अभियुक्त का वचाव नहीं कर सकता है। महाधिवक्ता ऐसे प्रकरणों में, जिनमें उसे सरकार के पक्ष में पैरवी करना है, किसी अन्य निजी पक्ष के लिए पैरवी नहीं कर सकता है। वह किसी कम्पनी में डाइरेक्टर के पद को बिना सरकार की अनुमति के स्वीकृत नहीं कर सकता है। प्रायः सरकार के परिवर्तन के साथ ही महाधिवक्ता का कार्यकाल समाप्त हो जाता है क्योंकि उसकी नियुक्ति राजनीतिक आधार पर की जाती है।



## राज्य विधान मण्डल

भारतीय संविधान के अन्तर्गत भारतीय संघ के प्रत्येक राज्य के लिये व्यवस्थापन कार्यों के लिए एक विधान-मण्डल की स्थापना की गई है। साधारणतया, व्यवस्थापिका सभा के संगठन की दो पद्धतियाँ होती हैं। सर्वप्रथम, द्विसदनात्मक, पद्धति के अन्तर्गत, व्यवस्थापिका के दो सदन होते हैं, उच्च सदन तथा निम्न सदन, द्वितीय, एक सदनात्मक पद्धति में व्यवस्थापिका का केवल एक ही सदन होता है।

विधान-परिषद्—भारतीय संघ के कुछ राज्यों में द्विसदनात्मक पद्धति है और अन्य राज्यों में एक सदनात्मक पद्धति की व्यवस्था की गई है। अतएव कुछ राज्यों में विधान मण्डल का निर्माण राज्यपाल तथा दो सदनों से होता है, और कुछ राज्यों में राज्यपाल तथा एक सदन द्वारा होता है। जिन राज्यों में दो सदन हैं, वहाँ उच्च सदन (द्वितीय सदन) को विधान परिषद् की संज्ञा दी गई है, और निम्न सदन (प्रथम सदन) को विधान सभा कहा जाता है। आरम्भ में, जिन राज्यों में द्विसदनात्मक पद्धति को अपनाया गया, उनके नाम इस प्रकार हैं—बम्बई, बिहार, मद्रास, उत्तर-प्रदेश, पश्चिम बंगाल, पंजाब और मैसूर। तत्पश्चात् संविधान संशोधन अधिनियम १९५६ के अन्तर्गत निम्नलिखित राज्यों में द्विसदनात्मक पद्धति की स्थापना की गई—आंध्रप्रदेश, बिहार, बम्बई, मध्यप्रदेश, मद्रास, मैसूर, पंजाब, उत्तरप्रदेश, पश्चिम बंगाल और जम्मू-काश्मीर। चार राज्यों राजस्थान, केरल, आसाम, तथा उड़ीसा में एक सदनात्मक पद्धति की व्यवस्था की गई। संविधान के अनुच्छेद १६६ (१) के अनुसार विधान परिषद् (उच्च सदन) समाप्त करने की प्रक्रिया निर्धारित की गई है, जिनके अनुसार यदि राज्य विधान सभा के समस्त सदस्यों के बहुमत तथा उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों के ३/४ बहुमत से प्रस्ताव पारित करके यह माँग की जाती है कि विधान परिषद् को समाप्त किया जाये, या जिस राज्य में यह सदन नहीं है, उपर्युक्त आधार पर विधान सभा प्रस्ताव पारित करती है कि उक्त राज्य में प्रधान-परिषद् स्थापित की जाये तो संसद कानून द्वारा राज्य विधान-सभा के प्रस्ताव के अनुसार विधान-परिषद् की समाप्ति या स्थापना के लिए प्रावधान करेगी। यह स्पष्ट है कि



विधान-परिषद की स्थापना या समाप्ति मुख्यतः उक्त राज्य की विधान सभा की इच्छा पर निर्भर है।

राज्य विधान-परिषद का संगठन राज्य विधान-परिषद के सदस्यों की संख्या उक्त राज्य की विधान-सभा के सदस्यों की संख्या की  $\frac{1}{3}$  से अधिक नहीं होनी चाहिये, परन्तु किसी स्थिति में विधान-परिषद के सदस्यों की संख्या ४० से कम नहीं होनी चाहिये। विधान परिषद के सदस्यों का निर्वाचन इस प्रकार से होगा।

(क) एक तिहाई सदस्यों का निर्वाचन एक निर्वाचन-मण्डल द्वारा होगा, जिसके सदस्य स्थानीय स्वशासन संस्थाओं (नगरपालिका, जिला मण्डल या ससद द्वारा निर्धारित अन्य स्थानीय संस्थाएँ) के सदस्य होंगे।

(ख) एक बारह अंश ( $\frac{1}{12}$ ) सदस्य राज्य में रहने वाले स्नातकों द्वारा निर्वाचित किये जायेंगे।

(ग) एक बारह अंश ( $\frac{1}{12}$ ) सदस्यों का निर्वाचन तीन वर्षों के अनुभव के शिक्षक करेंगे जो राज्य में कम से कम माध्यमिक विद्यालयों में पढ़ा रहे हैं।

(घ) एक तिहाई सदस्यों का निर्वाचन विधान-सभा के सदस्यों द्वारा किया जायेगा।

(ङ) शेष सदस्यों को राज्यपाल मनोनीत करता है, जिन्होंने साहित्य, विधि, सहकारिता आन्दोलन तथा समाज सेवा क्षेत्र में ज्ञान या अनुभव प्राप्त किया है।

कार्यकाल-राज्य विधान परिषद एक स्थायी सदन है। इसके एक तिहाई सदस्य प्रति दो वर्षों में सेवा निवृत्त होते हैं, इसका तात्पर्य है कि प्रत्येक सदस्य का कार्यकाल ६ वर्षों का है।

### सदस्य की योग्यताएँ

१—प्रत्येक सदस्य को भारत का नागरिक होना आवश्यक है।

२—कम से कम ३० वर्ष की आयु का होना चाहिये।

३—अन्य योग्यता, जो ससद कानून द्वारा निर्धारित करती है।

कोई सदस्य राज्य विधान मण्डल के दोनों सदनों का सदस्य नहीं हो सकता है और न ही दो या दो से अधिक राज्यों के विधान मण्डल का सदस्य हो सकता है। यदि कोई सदस्य सदन की बैठकों से ६० या उससे अधिक दिनों बिना सदन की अनुमति के अनुपस्थित रहता है, तो उसका स्थान रिक्त माना जायेगा।

निम्नलिखित आधारे पर किसी व्यक्ति को विधान परिषद की सदस्यता के अयोग्य ठहराया जा सकता है :—



१—यदि भारत सरकार या किसी राज्य सरकार के अधीन लाभ के पद पर है। यह प्रतिबन्ध केन्द्रीय या राज्य के मंत्रियों तथा कानून द्वारा निर्धारित किसी अन्य पद पर लागू नहीं होता है।

२—यदि वह न्यायालय द्वारा पागल घोषित किया गया है।

३—यदि वह दिवालिया है।

४—यदि वह भारत का नागरिक नहीं है या उसने किसी अन्य राज्य की नागरिकता ग्रहण कर ली है या वह किसी भी अन्य देश के प्रति राज्य भक्ति रखता है।

५—यदि वह किसी ससदीय कानून के अन्तर्गत अयोग्य होता है। उदाहरण स्वरूप १९५१ में ससद द्वारा पारित लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम १९५१ के अन्तर्गत न्यायालय ने उन व्यक्तियों को अयोग्य घोषित किया है जो न्यायालय द्वारा दण्डित हुए हैं, या जिनको निर्वाचन के अवधि में भ्रष्ट या भ्रष्टाचारिक कार्यों के लिए दोषी पाया गया।

राज्य विधान परिषद की बैठकों के लिए गणपूति की सख्या उसके कुल सदस्यों का सख्या के एक दशांश सरया  $\frac{1}{10}$  या १० होगी। (इन दोनों में से जो भी सरया अधिक होगी, वह गणपूति की सख्या होगी)।

विधान परिषद का एक अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष होता है, जिनका निर्वाचन विधान परिषद के सदस्य करते हैं इनको १४ दिन के नोटिस पर विधान परिषद बहुमत से प्रस्ताव पारित कर पदच्युत कर सकती है। दोनों पदाधिकारियों को वेतन तथा भत्ते मिलते हैं और इनके कार्य लगभग सघीय राज्य सभा के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के सदृश हैं।

## विधान परिषद के कार्य तथा अधिकार

विधान परिषद के विभिन्न कार्यों तथा अधिकारों को तीन श्रेणियों में रखा जा सकता है।

१—व्यवस्थापन संबंधी कार्य—द्वितीय सदन के नाते राज्य विधान परिषद को कानून निर्माण करने के अवधि में संविधान द्वारा कुछ कार्य प्रदत्त किये गये हैं। साधारण—विधेयक (वित्त विधेयक को छोड़कर) को किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है जो दोनों सदनों द्वारा पारित होने पर ही राज्यपाल की सहमति से कानून बन सकेगा। यदि दोनों सदनों में विधेयक पर मतभेद हो जाता है तो विधान सभा द्वारा उसी सत्र में या नये सत्र में विधेयक के पुनः पारित होने पर राज्यपाल की सहमति से विधेयक को कानून माना जायगा।



यदि विधेयक विधान सभा द्वारा पारित कर दिया गया है और विधान परिषद के विचार-विमर्श के लिए गया है किन्तु विधान परिषद उस पर कोई निर्णयात्मक कार्यवाही नहीं करती है तो विधेयक को विधान परिषद में प्रस्तुत करने के तीन माह पश्चात् विधान सभा उसे पुनः पारित कर सकती है। तब पुनः उक्त विधेयक को विधान परिषद के समक्ष प्रस्तुत किया जावेगा किन्तु यदि विधान परिषद विधेयक को अस्वीकृत करती है या ऐसे सशोजन करती है जो विधान सभा को अमान्य है तो विधेयक को उस हालत में पारित माना जावेगा, जैसा कि मूलतः विधान सभा ने पारित किया था। यदि विधान-परिषद विधेयक पर विधान सभा द्वारा दूसरे बार पारित होने के पश्चात् भी कोई ध्यान नहीं देती तो परिषद के समक्ष विधेयक प्रस्तुत करने के एक माह पश्चात् विधेयक का दोनों द्वारा पारित माना जावेगा। अथ साधारण विधेयकों के संबंध में विधान परिषद, विधान-सभा, इनको पारित करने के पश्चात् अधिक में अधिक चार माह का विलम्ब कर सकती है।

२—वितीय कार्य—वितीय मामलों में विधान परिषद के अधिकार लगभग राज्य सभा के अधिकारों के समान ही हैं। वित्त या धन विधेयक को विधान-परिषद में प्रस्तावित नहीं किया जा सकता है। विधान सभा में पारित होने के पश्चात् वित्त-विधेयक को विधान परिषद के विचार विमर्श के लिए भेजा जाता है। विधान परिषद को अपने मुझावों को १४ दिनों में देने चाहिये अन्यथा वित्त विधेयक बिना विधान परिषद के मुझावों के १४ दिन के पश्चात् कानून बन जावेगा। अनुच्छेद १६६ (३) के अनुसार विधान सभा विधान परिषद के मुझावों को अस्वीकृत कर सकती है।

३—कार्य पालिका सम्बन्धी शक्तियाँ—संसदीय प्रणाली में मंत्रीमण्डल का उत्तरदायित्व व्यवस्थापिका सभा के निचले सदन के प्रति होता है। यद्यपि उच्च सदन द्वारा मंत्रीमण्डल की आलोचना करने से सरकार (मंत्रीमण्डल) को अपना इस्तीफा देने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता है, तथापि इनका प्रभाव नगण्य नहीं हो सकता। अतः कार्यपालिका (मंत्रीमण्डल) के नियंत्रण के लिए उच्च सदन में प्रशासन के सम्बन्ध में प्रश्न पूछे जा सकते हैं। विधान परिषद में सदस्य सार्वजनिक महत्व के विषयों पर बहस कर, सरकार का मार्ग दर्शन कर सकते हैं, क्योंकि यह समझ है कि विधान सभा में मंत्रीमण्डल ने अपने बहुमत के आधार पर जल्दबाजी में किसी ऐसे विधेयक को पारित करवा दिया हो जो नुतिपूर्ण है। चूंकि निम्न सदन के सदस्यों को चुनना में विधान परिषद के सदस्य अधिक परिपक्व तथा अनुभवी होते हैं, अतः यह स्वाभाविक है कि बहस का स्तर यहाँ पर ऊँचा होता है। इस प्रकार विधान परिषद अप्रत्यक्ष रूप से कार्यपालिका को अपने परिपक्वता तथा अनुभव के आधार पर प्रभावित कर सकती है।



## राज्य विधान सभा

राज्य विधान मण्डल का निम्न सदन विधान सभा है। यह राज्यों में जनता का प्रतिनिधि सदन है। इस दृष्टि से यह सघीय ससद के निम्न सदन लोकसभा के समान हैं।

संगठन—राज्य विधान सभा के सदस्यों की संख्या संबंधित राज्य की जनसंख्या के सदर्थ में ५०० से अधिक तथा ६० से कम नहीं होनी चाहिये। प्रत्येक जन-गणना के पश्चात्, प्रत्येक राज्य की विधान सभा के सदस्यों की संख्या को और राज्य का निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजन पुनर्निर्धारित किया जाता है। अधिकतर निर्वाचन क्षेत्र एकल-सदस्य हैं। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से एक ही सदस्य निर्वाचित होता है। सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से वयस्क भताधिकार पद्धति के अनुसार होता है। संविधान द्वारा अनुसूचित जातियों तथा आदिम जातियों के प्रतिनिधित्व के लिए विशेष व्यवस्था की गई है। अनुच्छेद ३३२ के अनुसार अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित आदिम जातियों के लिए उनकी जनसंख्या के अनुपात में प्रत्येक राज्य की विधान सभा में स्थान सुरक्षित रखे जायेंगे। असम की विधान सभा में स्वायत्त आदिम जिलों के प्रतिनिधियों के लिए स्थान सुरक्षित रखे गये हैं। किसी भी राज्य का राज्यपाल विधान सभा में आग्ल भारतीय समाज के प्रतिनिधियों को मनोनीत कर सकता है, यदि उसके विचार में इस समाज को विधान सभा में पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं है। प्रारम्भ में अनुसूचित जातियों, अनुसूचित आदिम जातियों तथा आग्ल भारतीय प्रतिनिधियों के लिए विधान सभा में स्थान सुरक्षित करने के संवैधानिक प्रावधान संविधान के लागू होने के समय से दस वर्ष के लिए थे किन्तु संविधान में आठवें संशोधन (संशोधन अधिनियम १९५६) द्वारा इसमें दस वर्ष की वृद्धि की गई है।

विभिन्न राज्यों की विधान सभाओं के सदस्यों की संख्या निम्नानुसार है :—

१—आन्ध्र प्रदेश—२८७;

२—असम—१२६,

३—बिहार—३१८;

४—गुजरात—१६८,

५—हरियाणा—८१;

६—जम्मू-कश्मीर—७५;

७—केरल—१३३;

८—मध्यप्रदेश—२६६;

९—मद्रास—२३४;

१०—महाराष्ट्र—२७०;



- ११—मैसूर-२१६;  
 १२—उड़ीसा-१४०;  
 १३—पंजाब-१०४,  
 १४—राजस्थान-१८४;  
 १५—उत्तरप्रदेश-४२५;  
 १६—पश्चिम बंगाल-२८०,  
 १७—दिल्ली-५६;  
 १८—हिमाचल प्रदेश-६०;  
 १९—मणिपुर-३०;  
 २०—त्रिपुरा-३०;

**कार्यकाल**—सामान्यतः राज्य विधान सभा का कार्यकाल ५ वर्ष का होता है। जब देश में सङ्कटकालीन स्थिति घोषित हो चुकी है तब विधान सभा का कार्यकाल एक वर्ष के लिए कितनी भी बार संसद के कानून द्वारा बढ़ाया जा सकता है। परन्तु सङ्कटकालीन उद्घोषणा के समाप्त होने पर किसी भी स्थिति में विधान सभा का कार्यकाल ६ माह से अधिक समय तक नहीं बढ़ाया जा सकता है। यदि विधान सभा में मंत्रीमण्डल को बहुमत का समर्थन समाप्त हो जाता है, तथा अन्य कोई राजनीतिक दल वैधानिक सरकार निर्माण करने में असमर्थ है तो विधान सभा को पाँच वर्ष पूर्व भी राज्यपाल द्वारा भंग किया जा सकता है।

विधान सभा के सदस्यों के लिए जो योग्यताएँ निर्धारित की गई हैं वे निम्न-लिखित हैं :—

- (१) वह भारत का नागरिक हो।
- (२) उसकी आयु कम से कम २५ वर्ष की हो।
- (३) संसदीय कानून द्वारा निर्धारित अन्य योग्यताओं को पूरा करता हो।

अनुच्छेद १७२ के अनुसार कोई व्यक्ति दोनों सदनों का सदस्य नहीं हो सकता है, और न दो या दो से अधिक राज्य विधान मण्डलों का सदस्य हो सकता है।

निम्नलिखित कारणों के आधार पर कोई व्यक्ति विधान सभा का सदस्य नहीं हो सकता :—

१—यदि वह भारत सरकार या किसी राज्य सरकार के अचीन लाम के पद पर है।

२—यदि वह न्यायालय द्वारा पागल घोषित कर दिया गया है।

३—यदि वह दीवानिया है।

४—यदि वह भारत का नागरिक नहीं है, या उसने किसी विदेशी नागरिकता को ग्रहण कर लिया है, या वह किसी विदेशी राज्य के प्रति निष्ठा या भक्ति रखता है।



५—यदि ससद के किसी कानून के अन्तर्गत अयोग्य है ।

राज्य विधान सभा का निर्वाचन वयस्क मताधिकार के सिद्धान्त पर सम्पन्न होता है । अर्थात् प्रत्येक नागरिक को जिसकी आयु २१ वर्ष से कम नहीं है, मतदान का अधिकार है । यदि वह उस क्षेत्र का निवासी है, पागल नहीं है, और जिसको भ्रष्ट या अवैधानिक कार्य के लिए दण्डित न किया गया है ।

विधान सभा के दो महत्वपूर्ण पदाधिकारी हैं—(अ) अध्यक्ष (स्पीकर), (ब) उपाध्यक्ष (डिप्टी स्पीकर) । अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष दोनों का निर्वाचन विधान सभा द्वारा होता है । अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को पदच्युत करने का अधिकार विधान-सभा को है । इसमें अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को पदच्युत करने के लिए १४ दिन का नोटिस दिया जाना चाहिए । यदि विधान सभा बहुमत से यह प्रस्ताव पारित कर देती है तो अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को पदच्युत माना जायेगा । यदि अध्यक्ष या उपाध्यक्ष सदन की सदस्यता छोड़ देता है तो वह अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के पद पर नहीं रहेगा । यदि अध्यक्ष का पद रिक्त है तो उपाध्यक्ष द्वारा अध्यक्ष के कार्य किये जायेंगे । यदि अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष दोनों के पद रिक्त हैं तो राज्यपाल अस्थायी रूप से विधान सभा के किसी भी सदस्य को उस पद पर नियुक्त करेगा । यदि अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष दोनों सदन की बैठक से अनुपस्थित हैं तो सदन के नियमों के अनुसार, कार्यवाहक अध्यक्ष सदन की कार्यवाही संचालित करेगा । सदन की जिस बैठक में अध्यक्ष या उपाध्यक्ष के पदच्युत करने के प्रस्ताव पर विचार विमर्श हो रहा है वह उस बैठक की अध्यक्षता नहीं करेगा, तथापि उसे सदन में उपस्थित रहने, सदन की कार्यवाही में हिस्सा लेने तथा प्रस्ताव पर मतदान करने का अधिकार है । अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष को विधान मण्डल द्वारा पारित कानून के अन्तर्गत वेतन तथा भत्ते मिलते हैं । ये वेतन तथा भत्ते राज्य की सचिव निधि में से दिये जाते हैं । राज्य विधान सभा के अध्यक्ष तथा कार्यो की स्थिति लोकसभा के अध्यक्ष के सदृश है । लोकसभा के अध्यक्ष के समान विधान सभा के अध्यक्ष को स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष होना आवश्यक है ।

विधान सभा के अध्यक्ष के निम्नलिखित कार्य हैं ।

१—वह सदन की अध्यक्षता करता है ।

२—सदन में प्रश्नों तथा प्रस्तावों के रखने के लिए उसकी अनुमति आवश्यक है ।

३—अध्यक्ष द्वारा ही सदन की कार्यवाहियों के लिए समय निर्धारित किया जाता है ।

४—अध्यक्ष सदन के नेता के परामर्श से सदन की कार्यवाहियों का क्रम तथा मापणों के लिए समयावधि निर्धारित करता है ।

५—वह सदन में शान्ति, व्यवस्था तथा अनुशासन बनाये रखता है और किसी सदस्य को सदन के नियमों के उल्लंघन करने पर उसे निष्काशित कर



सकता है। सदन में गंभीर अशान्ति की स्थिति में अध्यक्ष सदन को स्थगित कर सकता है।

६—अध्यक्ष सदन की विभिन्न समितियों के अध्यक्षों की सूची तैयार करता है। वह सदन की प्रवर एवं अन्य समितियों के लिए अध्यक्ष मनोनीत करता है।

७—सदन के नियमों की व्याख्या करने का अधिकार अध्यक्ष को ही है। उसके निर्णयों को चुनौती नहीं दी जा सकती।

८—किसी विधेयक के संबंध में कि वह विधेयक, वित्त विधेयक या साधारण विधेयक है अध्यक्ष का निर्णय अन्तिम है।

संक्षेप में, विधान सभा का अध्यक्ष सदस्यों के अधिकारों का संरक्षक है। निःसंदेह अध्यक्ष को यह भूमिका इस पर निर्भर है कि वह अपने कार्यों में स्वतंत्र तथा निष्पक्ष है या नहीं। अध्यक्ष के पद की प्रतिष्ठा को बनाये रखने का उत्तरदायित्व कुछ मात्रा में स्वयं अध्यक्ष का है, और कुछ मात्रा में सदन के सदस्यों पर निर्भर करता है। इस संदर्भ में, जहाँ तक अध्यक्ष की भूमिका का प्रश्न है, भारत के कई राज्यों में अध्यक्षों ने पद की प्रतिष्ठा को अपने अजीब कार्यों से गहरा भक्का पहुँचाया। यहाँ हाल ही के दो उदाहरण प्रस्तुत किये जा सकते हैं।

(१) दिसम्बर १९६७, में राज्यपाल श्री धर्मवीर ने मुख्यमंत्री श्री अजय मुखर्जी के मंत्री मण्डल को बर्खास्त कर दिया क्योंकि श्री मुखर्जी ने विधान सभा की बैठक को बुलाने में और यह ज्ञात करने में कि वास्तव में उनके मंत्रीमण्डल को विधान सभा में बहुमत प्राप्त था या नहीं, हिचकिचाहट दिखाई। अतएव श्री धर्मवीर को यह लगा कि श्री मुखर्जी की सरकार को विधान सभा का समर्थन प्राप्त नहीं था। श्री मुखर्जी मंत्री मण्डल को बर्खास्त कर उन्होंने श्री पी० सी० घोष को मुख्य मंत्री नियुक्त किया। तत्पश्चात् जब विधान सभा की बैठक आमंत्रित की गई विधान सभा के अध्यक्ष श्री विजय कुमार चटर्जी ने, जिनकी राय में श्री पी० सी० घोष के मंत्री मण्डल का निर्माण अवैधानिक था, विधान सभा को अपनी इच्छानुसार स्थगित कर दिया। यह विदित रहे कि विधान सभा के अध्यक्ष का कार्य सदन की कार्यवाही का संचालन करना है न कि सदन की बैठक को अवैधानिक रूप से स्थगित करना है।

२—दूसरे मामले में पंजाब की विधान सभा के अध्यक्ष ने विधान सभा का अकस्मात् स्थगित कर दिया, जिसके फलस्वरूप विधान सभा द्वारा वार्षिक भाग व्ययक पारित नहीं किया जा सका। इसका नतीजा यह हुआ कि राज्यपाल ने अध्यादेश द्वारा विधान सभा की बैठक आमंत्रित कर भाग-व्ययक पारित करवाया। उस अवसर पर विधान सभा को पुलिस का संरक्षण दिया गया था।

इन उदाहरणों से स्पष्ट हो जाता है कि कतिपय मामलों में स्वयं अध्यक्षों ने पद की प्रतिष्ठा पर अपने अवैधानिक कार्यों द्वारा आघात पहुँचाया है। इसके



विपरीत कई राज्यों की विधान सभाओं में कुछ सदस्यों ने अपने अमर व्यवहार से अध्यक्ष पद का अनादर किया है। उदाहरण स्वरूप १९५८ में उत्तर प्रदेश विधान सभा में विधान सभा मासिक की अध्यक्ष के आदेशानुसार सशस्त्र पुलिस की मदद लेनी पड़ी क्योंकि समाजवादी दल के नेता तथा सदस्यों ने अध्यक्ष द्वारा उनकी सदन के बाहर जाने के आदेश का उल्लंघन किया। इसी प्रकार सितम्बर १९५९ में पश्चिम बंगाल की विधान सभा में स्थिति ने यह रूप लिया कि कांग्रेस दल तथा विरोधी दल (साम्यवादी दल) के सदस्यों ने अससदीय भाषा का प्रयोग करते हुए एक दूसरे पर जूते फेंके। ध्वनि-प्रसारण यंत्र मंत्री मण्डल के सदस्यों की ओर फेंके गये। इसके अतिरिक्त, दो सदस्यों ने एक दूसरे को चुनौती देकर आपस में हाथा पाई की। अध्यक्ष के पद की प्रतिष्ठा को बनाये रखने के लिए तथा अससदीय पद्धति को सशक्त करने के लिए विधान सभा के सदस्यों का यह उत्तरदायित्व है कि विधान सभा में अपने आचरण को अससदीय पद्धति के अनुकूल ठालें।

राज्य विधान सभा के अधिकार—राज्य विधान सभा के विभिन्न कार्यों को चार श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है।

- १—व्यवस्थापन संबंधी कार्य,
- २—वित्तीय कार्य,
- ३—कार्यपालिका तथा प्रशासन का नियन्त्रण तथा,
- ४—राष्ट्रपति के निर्वाचन संबंधी कार्य।

१—व्यवस्थापन संबंधी कार्य—राज्य विधान सभा का प्रमुख कार्य विधि निर्माण करना है। राज्य विधान सभा को राज्य सूची में उल्लिखित विषयों पर विधि निर्माण करने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त, राज्य विधान सभा को समवर्ती सूची में उल्लिखित विषयों पर भी कानून बनाने का अधिकार है। वस्तुस्थिति यह है कि संघीय संसद व राज्य विधान मण्डलों को समवर्ती सूची में उल्लिखित विषयों पर कानून निर्माण करने का अधिकार है। किन्तु इस सूची में उल्लिखित किसी विषय पर किसी राज्य विधान सभा द्वारा निमित्त कानून का संपर्क उसी विषय पर निमित्त संघीय कानून से है, तो अनुच्छेद २५४ के अनुसार संघीय कानून ही वैध माना जायेगा और जिस हद तक राज्य कानून का संपर्क संघीय कानून से है, उस हद तक उसको अवैध माना जावेगा। तथापि यदि राज्य विधान सभा द्वारा पारित कानून को राष्ट्रपति की सहमति के लिए सुरक्षित रखा गया था और राष्ट्रपति ने उसे अपनी सहमति प्रदत्त कर दी है तो राज्य कानून वैध होगा।

संविधान द्वारा राज्य विधान मण्डलों पर विधि निर्माण के संबंध में निम्न-लिखित सीमाएँ लगायी गई हैं।



(क) कतिपय कानून जो राज्य विधान मण्डल द्वारा पारित किये गये हैं, बिना राष्ट्रपति की अनुमति के बंध नहीं माने जा सकते हैं। उदाहरण स्वरूप अनुच्छेद ३० के अनुसार सम्पत्ति अधिग्रहण करने के लिए कानून अनुच्छेद २५४ के अनुसार समवर्ती सूची में उल्लिखित किसी विषय पर पारित कानून जिनका सघर्ष, ससद द्वारा उसी विषय पर पारित, किसी कानून से है। अनुच्छेद २५६ के अनुसार ऐसे राज्य कानून जिनके द्वारा ऐसी सम्पत्ति के क्रय-विक्रय पर कर लागू किया गया है, जो ससद ने कानून द्वारा सार्वजनिक जीवन के लिए आवश्यक निर्धारित की है।

(ख) कतिपय विधेयक राज्य विधान मण्डल के किसी भी सदन में बिना राष्ट्रपति की पूर्व सम्मति के प्रस्तुत नहीं किये जा सकते हैं। उदाहरण स्वरूप, अनुच्छेद ३०४ (बी) के अनुसार ऐसे विधेयक जिनका उद्देश्य सार्वजनिक हित में राज्य के अन्दर या बाहर व्यापार वाणिज्य या लेन-देन करने की स्वतन्त्रता पर प्रतिबन्ध लगाना है।

(ग) साधारणतया भारतीय संविधान में सघर्ष के सिद्धान्त को अपनाते के फलस्वरूप राज्य सूची में उल्लिखित विषयों पर केवल राज्य विधान मण्डल ही विधि निर्माण कर सकते हैं। किन्तु संविधान में उसके कतिपय अपवाद भी हैं, जिसके अन्तर्गत सघ ससद राज्य सूची में वर्णित विषय पर कानून बना सकती है। ये परिस्थितियाँ इस प्रकार हैं—

(१) अनुच्छेद २४६ के अनुसार यदि ससद का उच्च सदन (राज्य सभा) दो तिहाई बहुमत के आघार पर यह प्रस्ताव पारित करती है कि राष्ट्रीय हित में राज्य सूची में उल्लिखित किसी विषय पर ससद को कानून बनाने का अधिकार होगा।

(२) यदि देश में सकटकालीन स्थिति की घोषणा राष्ट्रपति ने की है तो अनुच्छेद २५० के अनुसार ससद राज्य सूची में वर्णित किसी भी विषय पर कानून निर्माण कर सकती है।

(३) यदि सघ के किसी राज्य की सरकार को संविधान के प्रावधानों के अनुसार नहीं चलाया जा सकता है तो राष्ट्रपति अनुच्छेद ३५६ के अन्तर्गत राज्य विधान मण्डल को स्थगित कर उसकी शक्तियाँ ससद में निहित कर सकता है।

राज्य विधान सभा में साधारण तथा घन विधेयक दोनों प्रस्तुत किये जा सकते हैं। प्रस्तुत व्यवस्थापन सबकी शक्तियाँ विधान सभा में ही निहित हैं। क्योंकि यदि एक विधेयक विधान सभा द्वारा पारित हो जाना है परन्तु विधान परिषद (यदि राज्य में विधान परिषद है) उसका विरोध करती है तो विधान



सभा के उसी या नये सत्र में विधेयक को पुनः पारित करने से तथा राज्यपाल की सहमति के पश्चात् विधेयक को कानून का रूप प्राप्त हो जायेगा। यदि किसी विधेयक को राज्य सभा द्वारा पारित कर विधान परिषद के विचार-विमर्श के लिए भेजा गया है और विधान परिषद उस पर कोई निर्णयात्मक कार्यवाही नहीं करती है तो विधान सभा उस विधेयक को विधान परिषद में प्रस्तुत करने की तिथि के तीन माह पश्चात् पुनः पारित कर सकती है। तत्पश्चात् विधेयक को विधान परिषद के समक्ष प्रस्तुत किया जायेगा, किन्तु यदि विधान परिषद विधेयक को अस्वीकृत करती है या ऐसे सशोधन प्रस्तुत करती है जो विधान सभा को अमान्य है, तो विधेयक को उसी स्थिति में पारित माना जायेगा, जिस स्थिति में मूलतः उसे विधान सभा ने पारित किया था। यदि विधान-परिषद विधेयक पर, विधान सभा द्वारा पुनः पारित किये जाने के पश्चात् भी ध्यान नहीं देती है, तो विधान परिषद के समक्ष विधेयक प्रस्तुत करने की तिथि से एक माह पश्चात्, विधेयक को दोनों सदनों द्वारा पारित माना जायेगा।

२—**वित्तीय शक्तिर्माँ—**विधान सभा को राज्य की सम्पूर्ण वित्त व्यवस्था पर नियन्त्रण रहता है। वित्त विधेयक को केवल विधान सभा में ही प्रस्तावित किया जा सकता है। यदि किसी राज्य में विधान परिषद (उच्च सदन) भी है तो वित्त-विधेयक विधान सभा में पारित होने के पश्चात् विधान परिषद के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिये। परन्तु विधान-परिषद के वित्त विधेयक के प्राप्त होने के चौदह दिनों में, उसको प्राप्त विधेयक पर विचार कर विधान सभा को वापिस भेजना होगा। यदि इस समयावधि में विधेयक को विधान परिषद वापस नहीं करती है या विधेयक पर जो आपत्तियाँ उठाती है, वे विधान सभा को मान्य नहीं हैं तो विधेयक को दोनों सदनों द्वारा पारित मान लिया जावेगा।

प्रत्येक द्वितीय वर्ष के आरम्भ में वार्षिक आय-व्ययक को विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। व्यय के समस्त प्रस्तावों का विधान सभा के समक्ष रखना आवश्यक है परन्तु जिस व्यय को राज्य की वार्षिक आय पर दिखाया गया है उस पर केवल विचार विमर्श हो सकता है, परन्तु मतदान नहीं किया जा सकता है। अन्य व्यय सबकी प्रस्ताव विधान सभा के समक्ष अनुदान माँगों के रूप में प्रस्तुत किये जा सकते हैं। अनुदान सबकी माँगों पर मतदान करने का अधिकार केवल विधान सभा को ही है। विधान सभा अनुदान की राशि को अस्वीकृत या कमकर सकती है, किन्तु इसमें वृद्धि नहीं कर सकती। विधान के अनुसार किसी भी राज्य में बिना विधान सभा की अनुमति के कोई कर लागू नहीं किया जा सकता है। अतएव राज्य के वित्त या धन सबकी व्यवस्था पर राज्य विधान सभा का पूर्ण नियन्त्रण है।



(३) कार्यपालिका तथा प्रशासन पर नियंत्रण—भारतीय संघीय सरकार की भाँति राज्यों में भी संसदीय प्रणाली लागू की गई है। दोनों स्तर पर कार्यपालिका तथा प्रशासन को व्यवस्थापिका (निम्नसदन) के प्रति उत्तरदायी माना गया है। राज्यों में कार्यपालिकाएँ (मंत्रीमण्डल) अपने कार्यों तथा नीतियों के लिए विधान सभाओं के प्रति उत्तरदायी हैं। संसदीय पद्धति की एक विशेषता यह है कि कार्यपालिका (मंत्रीमण्डल) के सदस्य व्यवस्थापिका सभा के सदस्य भी होते हैं, इस कारण, व्यवस्थापिका कार्यपालिका को, विभिन्न साधनों द्वारा सरलता पूर्वक तथा प्रभावशाली रूप से नियंत्रण में रख सकती है।

प्रायः जिन साधनों द्वारा विधान सभा कार्यपालिका को अपने नियंत्रण में रखती है, वे प्रश्न, पूरक प्रश्न, स्वयं, प्रस्ताव, तथा सर्वाधिक बहुत्वपूर्ण साधन अविश्वास प्रस्ताव के रूप में हैं। संक्षेप में राज्य विधान सभा कार्यपालिका तथा प्रशासन पर नियंत्रण रखकर, उसे स्वस्थ तथा सक्षम बनाने में सहायक है।

राज्य विधान मण्डल के कार्यों का अध्ययन करते हुए यहाँ उपर्युक्त होगा कि राज्यों में विधि निर्माण का भी अध्ययन किया जाये। विधि-निर्माण-कार्य दो प्रकार के विधेयकों से संबंधित हैं। साधारण विधेयक तथा वित्त विधेयक।

(१) साधारण विधेयक—साधारण विधेयकों को विधान मण्डल के किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। विधेयक के विधि के रूप में पारित होने के लिए प्रत्येक सदन में तीन चरणों से निकलना होता है। इन तीन चरणों को सदन द्वारा विधेयक को तीन वाचनों के रूप में देखा जा सकता है।

विधेयक का प्रथम वाचन तब होता है, जबकि सदन में उसे प्रवृत्त किया जाता है। विधेयक का सदन में प्रवृत्त करना एक औपचारिक कार्य है। जो सदस्य विधेयक को सदन में प्रवर्तन करता है, वह एक सक्षिप्त भाषण देता है। परम्परानुसार इस विधेयक पर कोई बहस नहीं होती है। यदि सदन विधेयक को प्रवृत्त करने के लिए स्वीकृति प्रदत्त करता है तो जो सदस्य विधेयक को प्रस्तुत कर रहा है, वह कहता है 'महोदय! मैं विधेयक प्रवृत्त कर रहा हूँ।' यदि सदन में विधेयक प्रस्तुत करने के प्रस्ताव का विरोध किया जाता है तो सदन का अध्यक्ष विधेयक को प्रवृत्त करने वाले सदस्य को विधेयक पर स्पष्टीकरण प्रस्तुत करने के लिए वक्तव्य देने की अनुमति प्रदान करता है। इसके साथ ही विरोधी सदस्य भी अपना वक्तव्य दे सकते हैं। सदन की अनुमति के पश्चात् विधेयक को प्रवृत्त माना जायेगा। विधेयक के प्रवृत्त होने के पश्चात् उसको गजट



में प्रकाशित किया जाता है। गजट में विधेयक के प्रकाशित होने पर विधेयक का प्रथम वाचन समाप्त हो जाता है।

द्वितीय वाचन में विधेयक पर दो प्रकार से विचार विमर्श किया जाता है। सर्वप्रथम, विधेयक पर सामान्य रूप से विचार-विमर्श किया जाता है। यहाँ पर जिस सदस्य ने विधेयक का प्रवर्तन किया है, वह निम्नलिखित किसी एक प्रस्ताव को प्रस्तुत करता है।

(क) विधेयक पर तुरन्त या भविष्य में किसी तिथि से विचार-विमर्श आरम्भ किया जाये।

(ख) विधेयक को सदन की प्रवर समिति के समक्ष रखा जाये।

(ग) यदि राज्य में दो सदन हैं तो विधेयक को सदन की संयुक्त समिति के समक्ष रखा जाये, या।

(घ) विधेयक को जनमत ज्ञात करने के लिए प्रसारित किया जाये। इस चरण में विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्य विधेयक के उद्देश्यों को स्पष्ट करता है, तथा विधेयक संबंधी आवश्यक जानकारी सदन को देता है। बहुसंख्य विधेयक के सिद्धान्तों तक ही सीमित रहती है। इस स्तर पर विधेयक में कोई संशोधन नहीं हो सकेगा।

द्वितीय, विधेयक पर विस्तार पूर्वक विचार-विमर्श किया जाता है। अर्थात् विधेयक के विभिन्न खण्डों, भागों, अनुसूचियों, तथा संशोधनों पर एक-एक कर विचार विमर्श किया जायेगा। विधेयक को सदन की प्रवर समिति के समक्ष प्रस्तुत किया जा सकता है। प्रवर समिति के प्राय १० से १५ तक सदस्य होते हैं। सदन के अध्यक्ष द्वारा समिति के अध्यक्ष को मनोनीत किया जाता है। प्रवर समिति का कार्य विधेयक के विभिन्न खण्डों, तथा भागों का गहराई से परीक्षण करना है। इस सन्दर्भ में समिति आवश्यक कागजात तथा साक्ष्य प्राप्त कर सकती है। समिति उन व्यक्तियों के प्रतिनिधियों को भी आमंत्रित कर सकती है जिनके हित विधेयक से संबंधित हैं, अन्त में समिति का अध्यक्ष अपना प्रतिवेदन सदन के समक्ष प्रस्तुत करता है। तत्पश्चात् सदन में विधेयक का तृतीय वाचन आरम्भ होगा।

तृतीय वाचन—यह विधेयक का अन्तिम चरण कहलाता है। इस स्थिति में यह प्रस्ताव रखा जाता है कि विधेयक को पारित किया जाये। साधारणतया, इस चरण में कोई संशोधन प्रस्तावित या प्रस्तुत नहीं किये जाते हैं। बहुसंख्य इसी विषय पर सीमित रहती है कि विधेयक को स्वीकृत या अस्वीकृत किया जाये। जब विधेयक सदन द्वारा पारित हो जाता है, तो उसको दूसरे सदन में भेज दिया जाता है, यदि राज्य में दूसरा सदन है। उसमें विधेयक को पारित करने की प्रक्रिया पहले सदन की प्रक्रिया के समान ही होगी। दोनों सदनों से विधेयक के पारित होने के पश्चात्,



उसे राज्यपाल की सहमति के लिए भेज दिया जाता है। राज्यपाल की सहमति प्राप्त होने पर विधेयक को सरकारी भण्ड में राज्य विधान मण्डल के कानून के रूप में प्रकाशित किया जाता है। जिन विशेष विधेयकों के लिए राष्ट्रपति की सहमति की आवश्यकता होती है, वे राष्ट्रपति की सहमति प्राप्त होने पर ही कानून बन सकेंगे।

(७) वित्त विधेयक—वित्त विधेयक केवल राज्य विधान मण्डल के निचले सदन में ही प्रवृत्त किये जा सकते हैं, अर्थात् वित्त विधेयक को विधान परिषद में प्रस्तावित नहीं किया जायेगा। किसी प्रश्न के सङ्घ में कि विधेयक वित्त विधेयक है या साधारण विधेयक विधान सभा के अध्यक्ष का निर्णय ही अन्तिम माना जायेगा। वित्त-विधेयक को विधान सभा में राज्यपाल की पूर्वानुमति के बिना प्रवृत्त नहीं किया जा सकता है। प्रत्येक वित्तीय वर्ष राज्यपाल राज्य विधान सभा के समक्ष वार्षिक आय-व्ययक प्रस्तुत करवायेगा। वार्षिक आय व्ययक (बजट) में, स्पष्ट रूप से संचित निधि में से व्यय की जाने वाली राशि का तथा अन्य व्यय का उल्लेख किया जाना चाहिये। अनुच्छेद २०२ (१) के अनुसार निम्नलिखित व्यय संचित निधि में उल्लेखित है :—

१—राज्यपाल के वेतन तथा भत्ते तथा उसके पद से संबंधित अन्य व्यय।

२—राज्य विधान सभा के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष तथा विधान परिषद के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के वेतन और भत्ते।

३—राज्य पर भारित ऋण तथा उसका व्याज, निक्षेप निधि व्यय।

४—उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के वेतन तथा भत्ते।

५—बहु धन राशि जो किसी न्यायालय या विवाचन अधिकरण के निर्णय या डिक्री के अन्तर्गत देना है।

६—अन्य कोई व्यय जो सविधान या राज्य सविधान मण्डल द्वारा इस निधि में समावेशित व्यय घोषित किया गया है। इसके अतिरिक्त सविधान द्वारा निम्न लिखित व्यय राज्य संचित निधि में से किये जायेंगे।

१—अनुच्छेद २२६ (१) के अनुसार उच्च न्यायालय के प्रशासकीय व्यय जिसमें उच्च न्यायालय के अधिकारियों और कर्मचारियों के वेतन, भत्ते एवं सेवा-निवृत्ति भी सम्मिलित हैं।

२—अनुच्छेद ३२२ के अनुसार राज्य लोक सेवा आयोग द्वारा किये गये व्यय संबंधित धन राशि जिसमें आयोग के कर्मचारियों के वेतन, भत्ते और सेवा-निवृत्ति भी शामिल है।

यद्यपि राज्य की संचित निधि में उल्लिखित व्यय पर राज्य विधान मण्डल में मतदान नहीं किया जा सकता है; परन्तु राज्य विधान सभा में संचित निधि में



उल्लिखित व्यय के अनुमानों पर बहस की जा सकती है। अन्य व्यय को विधान सभा में अनुदान की मांगों के रूप में प्रस्तुत किया जाता है। विधान सभा को अनुदान की मांगों पर विचार विमर्श करने और इनको स्वीकृत या अस्वीकृत या कम करने का अधिकार है। तथापि विधान सभा को नये अनुदान के प्रस्ताव बनाने का या अनुदान की मांगों में वृद्धि करने का अधिकार नहीं।

प्रत्येक वित्तीय वर्ष के आरम्भ में राज्य विधान सभा में वित्त मंत्री वार्षिक आय-व्यय प्रस्तुत करता है। कुछ दिनों तक इस पर बहस की जाती है। विधान सभा के सदस्यों को इस समय सरकार की नीतियों के परीक्षण करने का अवसर भी प्राप्त होता है।

तत्पश्चात् अनुदानों की मांग पर मतदान किया जाता है। प्रत्येक विभाग के लिए संचित मंत्री द्वारा पृथक अनुदान की मांग की जाती है। यह सामान्य है कि यह एक ऐसा अवसर है जब विधान सभा के सदस्य विभाग की नीतियों तथा कार्यों का सूक्ष्म परीक्षण करते हैं। कोई भी सदस्य अनुदान की मांग को कम या अस्वीकृत करने का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकता है।

अनुदान की मांगों पर मतदान होने के पश्चात् राज्य विधान सभा द्वारा स्वीकृत मांगों तथा संचित निधि में निहित व्यय के आधार पर वार्षिक विनियोग विधेयक बनाया जाता है। इस विधेयक को विधान सभा में प्रस्तुत किया जाता है। इस विधेयक में वित्तीय राशि को कम करने या अनुदान के उद्देश्य में परिवर्तन करने का कोई संशोधन प्रस्तावित नहीं किया जा सकता है। विनियोग विधेयक को कानून निर्माण प्रक्रिया के विभिन्न चरणों से सफलता पूर्वक निकलने पर विधान सभा द्वारा पारित माना जायेगा और यदि उक्त राज्य में विधान परिषद (उच्च सदन) है तो विधान सभा के अध्यक्ष द्वारा उक्त विधेयक को वित्त विधेयक प्रमाणित करके विधान परिषद के विचार के लिए भेज दिया जायेगा।

अंत में विधान सभा द्वारा वित्त विधेयक पारित किया जाता है। वित्त विधेयक पारित करने का उद्देश्य राज्य की आय के उन साधनों को निर्धारित करना है, जिनके द्वारा आगामी वर्ष के व्यय के लिए प्रावधान किया जा सके।



## राज्य-न्यायपालिका

भारतीय संघ के प्रत्येक राज्य में संविधान के अन्तर्गत एक उच्च न्यायालय की व्यवस्था की गई है। संविधान के अन्तर्गत संसद को यह भी अधिकार है कि दो या दो से अधिक राज्यों के लिए एक ही उच्च न्यायालय की स्थापना करे। राज्य की न्यायिक प्रणाली में उच्च न्यायालय का स्थान शिखर पर है।

**उच्च न्यायालय का संगठन**—प्रत्येक उच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीश तथा कुछ अन्य न्यायाधीश होते हैं, जिनकी संख्या राष्ट्रपति एक आदेश द्वारा निर्धारित करता है। मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति राष्ट्रपति भारत के सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश तथा संबंधित राज्य के राज्यपाल के परामर्शानुसार करता है। अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति राज्य उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के परामर्शानुसार करता है।

संविधान सशोधन अधिनियम १९१६ द्वारा राष्ट्रपति को अस्थायी, अतिरिक्त तथा कार्यवाहक न्यायाधीशों की नियुक्ति करने का अधिकार दिया गया है। अतिरिक्त न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा दो वर्ष से अधिक समय के लिए नहीं की जा सकती है। किसी स्थायी न्यायाधीश की अनुपस्थिति में, या जब वह न्यायाधीश, मुख्य न्यायाधीश के पद पर कार्य कर रहा है, राष्ट्रपति उसके स्थान पर कार्यवाहक न्यायाधीश नियुक्ति कर सकता है।

**न्यायाधीशों की योग्यताएँ**—१—भारत का उसे नागरिक होना चाहिये।

२—भारत में किसी न्यायायिक पद पर कम से कम दस वर्ष तक रहा हो या उसे किसी उच्च न्यायालय में कम से कम दस वर्ष तक बर्तालत करने का अनुभव हो।

**कार्यकाल**—मूलतः संविधान में यह प्रावधान था कि एक न्यायाधीश अपने पद पर ६० वर्ष की आयु तक रहेगा। परन्तु संविधान के पन्द्रहवें संशोधन (संविधान संशोधन अधिनियम १९६३) द्वारा इस आयु में वृद्धि कर दी गयी है। अब यह आयु ६२ वर्ष कर दी गयी है। यदि संसद दो तिहाई बहुमत से किसी न्यायाधीश के विरुद्ध उसके दुराचार या असमता के कारण प्रस्ताव करती है तो



राष्ट्रपति उक्त न्यायाधीश को पदच्युत करेगा। कोई भी न्यायाधीश राष्ट्रपति को अपना त्याग-पत्र प्रस्तुत कर पद-त्याग सकता है।

न्यायाधीशों के वेतन—उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को चार हजार रुपये तथा अन्य न्यायाधीशों को तीन हजार पाँच सौ रुपये प्रतिमाह वेतन दिया जाता है। ससद विधि द्वारा न्यायाधीशों के भत्ते छुट्टियाँ तथा सेवा-वृत्ति सबधी नियम निर्धारित करती है। न्यायाधीशों के कार्यकाल में उनके वेतन, भत्ते आदि में कटौती नहीं की जा सकती है। इनके वेतन भत्तों का व्यय राज्य-संचित निधि में से होने के कारण न्यायाधीश स्वतन्त्रता पूर्वक अपने कार्य कर सकते हैं, क्योंकि विधान सभा में संचित निधि में उल्लिखित विषयों पर मतदान नहीं हो सकता है। अतएव ससद तथा राज्य विधान सभा न्यायाधीशों के वेतन में कमी नहीं कर सकती है। तथापि, वित्तीय संकट काल की स्थिति में न्यायाधीशों के वेतन में कटौती की जा सकती है।

न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता—उत्तम न्यायिक प्रशासन के लिए यह अति आवश्यक है कि न्यायाधीश अपने कार्यों को स्वतन्त्रता पूर्वक कर सकें।

सविधान में उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता के लिए कई प्रावधान किये गये हैं। वे निम्नलिखित हैं।

सर्वप्रथम, नियुक्ति की दृष्टि से न्यायाधीशों की नियुक्ति सविधान द्वारा निर्धारित योग्यतानुसार राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति राष्ट्रपति भारत के सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधिरूपति के परामर्श पर करता है, तथा अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के परामर्श द्वारा करता है।

द्वितीय, कार्यकाल की दृष्टि से न्यायाधीशों को सविधान के अनुसार ६२ वर्ष की आयु तक अपने पद पर रहने का अधिकार है। सविधान में स्पष्ट रूप से दो कारणों का उल्लेख है, जिनके आधार पर ही किसी न्यायाधीश को पदच्युत किया जा सकता है। इन कारणों के आधार पर राष्ट्रपति अपने आदेशों द्वारा किसी न्यायाधीश को पदच्युत कर सकता है किन्तु राष्ट्रपति का आदेश ससद द्वारा दो तिहाई बहुमत से पारित प्रस्ताव पर आधारित होना चाहिए। यह स्पष्ट है कि न तो राष्ट्रपति को और न ही ससद को किसी न्यायाधीश को पदच्युत करने का एकाधिकार है।

तृतीय, न्यायाधीशों के वेतन सविधान द्वारा निर्धारित हैं, और इनका व्यय राज्य-संचित निधि पर भारित है। इसके अतिरिक्त, न्यायाधीशों के भत्ते तथा छुट्टियाँ और सेवा-वृत्ति सबधी अधिकार ससदीय कानून द्वारा निर्धारित किये जाते हैं, और उनके कार्यकाल में उनकी हानि की दृष्टि से इनमें कोई परिवर्तन नहीं किया जा सकता है।



चतुर्थ, राज्य उच्च-न्यायालय के प्रशासकीय व्यय भी राज्य सचिव-निधि पर भारित हैं ।

उपर्युक्त तथ्यों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि वे अपने कार्य क्षेत्र में पूर्णतः स्वतन्त्र हैं ।

### उच्च न्यायालयों के कार्य तथा क्षेत्राधिकार

साधारणतः एक उच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार सम्बन्धित राज्य तक सीमित है । परन्तु सविधान के सातवें संशोधन से (संशोधन अधिनियम १९५६) दो या दो से अधिक राज्यों के लिए एक ही उच्च न्यायालय की व्यवस्था की जा सकती है और इस न्यायालय के क्षेत्राधिकार को सम्बन्धित सभी भू-भाग में लागू किया जा सकता है । १९५६ के संशोधन अधिनियम के अन्तर्गत कलकत्ता उच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार को अण्डमान-निकोबार द्वीपों के सम्बन्ध में, केरल उच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार को लक्षद्वीप, मिनीक्वाय तथा अमीन दीवी द्वीपों के सम्बन्ध में तथा पंजाब उच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार को दिल्ली के सम्बन्ध में लागू किया गया । १९६० में दिल्ली के लिए पृथक् उच्च न्यायालय स्थापित किया गया । उच्च न्यायालयों के दो प्रकार के क्षेत्राधिकार हैं ।

१—प्रारम्भिक तथा २—अपीलीय ।

प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार—(क) उच्च न्यायालयों को केवल निम्नलिखित विषयों के सम्बन्ध में प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार है ।

१—नौ सेना विभाग (एडमिरल्टी)

२—वसीयत,

३—विवाह सम्बन्धी,

४—न्यायालय अपमान तथा,

५—कम्पनी-कानून ।

(ख) परन्तु कलकत्ता, बम्बई तथा मद्रास के उच्च न्यायालयों को अपने क्षेत्रों में दीवानी तथा फौजदारी मामलों में प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं । सविधान के अनुच्छेद २२५ के अनुसार उच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार वैसा ही होगा, जैसा कि १९५० में सविधान लागू होने के पूर्व था । सविधान लागू होने के पूर्व कलकत्ता, बम्बई तथा मद्रास उच्च न्यायालयों को प्रारम्भिक तथा अपीलीय क्षेत्राधिकार, दोनों प्राप्त थे ।

प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार इन न्यायालयों को निम्नलिखित मामलों में प्राप्त था •



(१) ऐसे दीवानी मुकदमे इनमें प्रारम्भ किये जा सकते थे जिनका मूल्य दो हजार रुपये से अधिक होता था ।

(२) ऐसे फौजदारी मुकदमें जो प्रेसीडेन्सी मजिस्ट्रेटों द्वारा भेजे जाते थे, इनके द्वारा सुने जा सकते थे । भारतीय संविधान के अन्तर्गत इस स्थिति में कोई परिवर्तन नहीं किया गया है । अतएव इन तीन उच्च न्यायालयों को उपर्युक्त मामलों में प्रारम्भिक अधिकार प्राप्त हैं ।

(ग) भारतीय संविधान के अनुच्छेद २२५ के अन्तर्गत उच्च न्यायालयों को राजस्व तथा उसकी वसूली से संबंधित प्रकरणों को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार में सुनने का अधिकार भी दिया गया है ।

(घ) संविधान के अनुच्छेद २२६ के अन्तर्गत उच्च न्यायालयों के मूल अधिकारों के संरक्षण के लिए विभिन्न प्रकार के आदेश या लेख लागू करने के अधिकार प्राप्त हैं । विभिन्न लेख इस प्रकार के हैं —(१) बन्दी प्रत्यक्षीकरण, (२) परमादेश, (३) प्रतिषेध, (४) उत्प्रेषण, (५) अधिकार-पृच्छा ।

उच्च न्यायालय द्वारा ये लेख अपने क्षेत्राधिकार से संबंधित राज्य में किसी भी व्यक्ति, सत्ता या सरकार के विरुद्ध जारी किये जा सकते हैं ।

**अपीलीय क्षेत्राधिकार—**अपीलीय क्षेत्राधिकार में उच्च न्यायालय को दीवानी, फौजदारी तथा मालगुजारी मुकदमों पर निम्न श्रेणी के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील में स्वीकार करने का अधिकार है । इसके अतिरिक्त आय-कर, बिक्री-कर, आदि प्रकरणों के लिए स्थापित न्यायाधिकरणों के निर्णयों के विरुद्ध उच्च न्यायालयों को अपील की जा सकती है ।

संविधान के अन्तर्गत उच्च न्यायालयों को अन्य भी कुछ कार्य सौंपे गये हैं जो निम्नलिखित हैं ।

अनुच्छेद २२७ के अनुसार अधीक्षण का अधिकार प्रदान किया गया है । इस अधिकार के सन्दर्भ में उच्च न्यायालय को अपने अधीनस्थ न्यायालयों तथा न्यायाधिकरणों का (सैनिक-न्यायाधिकरणों को छोड़कर) अधीक्षण (निरीक्षण), करने का अधिकार है । इस अधिकार के अन्तर्गत उच्च न्यायालय निम्न कार्य कर सकता है ।

१—उच्च न्यायालय अपने अधीन न्यायालय के कार्यों का विवरण उससे मांग सकता है ।

२—उच्च न्यायालय अपने अधीन न्यायालय की कार्य प्रणाली को निर्धारित करने के लिए नियम बना सकता है ।

३—उच्च न्यायालय अपने अधीन न्यायालयों के भग्निलेखों तथा कामजातों के रखने के लिए आदेश दे सकता है ।



४—उच्च न्यायालय किसी प्रकरण को एक न्यायालय से दूसरे न्यायालय को विचार या निर्णय के लिए भेज सकता है ।

५—उच्च न्यायालय अपने अधीन न्यायालय में जेरिफ, लिपिक तथा अन्य अधिकारियों तथा वकील और अभिभाषकों के शुल्क निश्चित कर सकता है ।

अनुच्छेद २२८ के अनुसार यदि उच्च न्यायालय को निश्चय हो जाता है कि किसी निम्न श्रेणी के न्यायालय के समस्त ऐसा प्रकरण है जिसमें सविधान की व्याख्या के लिए कोई कानूनी प्रश्न निहित है तो वह स्वयं उस प्रकरण पर विचार करके निर्णय दे सकता है, या उक्त कानूनी प्रश्न पर निर्णय देकर अपने निर्णय की एक प्रति अधीनस्थ न्यायालय को भेजेगा । ऐसी स्थिति में अधीनस्थ न्यायालय अपना निर्णय उच्च न्यायालय के निर्णय के अनुसार ही देगा ।

भारत के सर्वोच्च न्यायालय के समान प्रत्येक राज्य का उच्च न्यायालय भी एक अमिलेख न्यायालय है । एक अमिलेख न्यायालय के नाते उच्च न्यायालय के अमिलेख अन्य न्यायालयों के समस्त साध्य के रूप में प्रस्तुत किया जा सकते हैं । किसी न्यायालय में प्रस्तुत किये जाने पर उच्च न्यायालय के अमिलेखों की वैधानिकता पर सदेह नहीं व्यक्त किया जा सकता है ।

उच्च न्यायालय के अधिकारियों तथा कर्मचारियों की नियुक्ति मुख्य न्यायाधीश या उसके द्वारा अधिकृत कोई अन्य न्यायाधीश करता है । उच्च न्यायालय के कर्मचारियों की सेवा शर्तों का निर्धारण मुख्य न्यायाधीश ही करता है । परन्तु इनके वेतन भत्ते, अवकाश तथा सेवा वृत्ति के सबंध में नियमों के लिए राज्यपाल की स्वीकृति आवश्यक है ।

सविधान के अनुच्छेद २३५ के अनुसार जिला न्यायालयों और उनके अधीनस्थ न्यायालयों के नियंत्रण का अधिकार राज्य के उच्च न्यायालय में निहित है ।

अनुच्छेद २१६ के अनुसार न्यायिक पदों को दो श्रेणियों में रखा गया है, जो निम्नलिखित हैं (१)—उच्च श्रेणी में जो पद रखे गये हैं, वे इस प्रकार हैं—जिला न्यायाधीश, सत्र-न्यायाधीश, दीवानी न्यायालय के न्यायाधीश, सहायक जिला तथा सत्र-न्यायाधीश, लघुवाद न्यायालय के न्यायाधीश एवं मुख्य प्रेसीडेन्सी न्यायाधीश (मजिस्ट्रेट) । इस श्रेणी के न्यायाधीशों की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा संबंधित राज्य के उच्च न्यायालय के परामर्श पर की जाती है । इस श्रेणी में उल्लिखित किसी पद पर नियुक्ति के लिए यह आवश्यक है कि उसको कम से कम सात वर्ष बकायत का अनुभव हो तथा उसका नाम नियुक्ति के लिए उच्च न्यायालय द्वारा प्रस्तुत किया गया हो ।

(२) निम्न श्रेणी में जो पद रखे गये हैं, वे समस्त न्यायिक पद जो जिला न्यायाधीश, सत्र न्यायाधीश, दीवानी न्यायालय के न्यायाधीश, सहायक न्याया-



धीश, तथा सत्र न्यायाधीश, लघुवाद न्यायालय के न्यायाधीश एवं मुख्य प्रेसीडेन्सी न्यायाधीश के पदों से निम्न स्तर के हैं। इस दूसरी श्रेणी में न्यायिक पदों पर नियुक्ति राज्यपाल राज्य लोक सेवा आयोग तथा संबंधित राज्य के उच्च न्यायालय के परामर्श पर करता है।

उच्च न्यायालय के अधीनस्थ न्यायालय

राज्य में उच्च न्यायालय के अधीन तीन प्रकार के न्यायालय हैं। वे इस प्रकार हैं —

१—फौजदारी न्यायालय २—दीवानी न्यायालय, तथा ३—मालगुजारी न्यायालय।

१—फौजदारी न्यायालय—प्रत्येक जिले में उच्च श्रेणी का फौजदारी न्यायालय सत्र (सेशन्स) न्यायालय है। इस न्यायालय के न्यायाधीश को सत्र-न्यायाधीश कहते हैं। सत्र-न्यायाधीश की सहायता के लिए सहायक सत्र-न्यायाधीश होते हैं। सत्र-न्यायाधीश के अधीन तीन प्रकार के न्यायाधीश होते हैं। प्रथम श्रेणी मजिस्ट्रेट, द्वितीय श्रेणी मजिस्ट्रेट तथा तृतीय श्रेणी मजिस्ट्रेट।

प्रथम श्रेणी मजिस्ट्रेट दो वर्ष तक का कारावास और एक हजार रुपये का दण्ड दे सकता है। द्वितीय श्रेणी का मजिस्ट्रेट छ. माह का कारावास और तीन सौ रुपये का दण्ड दे सकता है, और तृतीय श्रेणी का मजिस्ट्रेट एक माह का कारावास तथा पचास रुपये का दण्ड दे सकता है। सत्र-न्यायाधीश प्रथम श्रेणी के मजिस्ट्रेट के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनता है। सत्र-न्यायाधीश को मृत्यु दण्ड अधिकार है, किन्तु उच्च न्यायालय द्वारा मृत्यु दण्ड का अनुमोदन होना आवश्यक है।

२—दीवानी न्यायालय—प्रत्येक जिले में उच्च श्रेणी का दीवानी न्यायालय, जिला न्यायाधीश का न्यायालय (डिस्ट्रिक्ट कोर्ट) होता है। वस्तुस्थिति यह है कि एक ही व्यक्ति सत्र (सेशन्स) न्यायाधीश तथा जिला न्यायाधीश का पद ग्रहण कर सकता है। फौजदारी प्रकरणों को सुनते समय वह सत्र-न्यायाधीश कहलाता है। परन्तु जब दीवानी प्रकरणों को सुनता है तब उसे जिला-न्यायाधीश कहा जाता है। जिला-न्यायाधीश के न्यायालय को दीवानी मामलों में प्रारम्भिक तथा अपीलार्थ दोनों प्रकार के क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं। और विशेष कानूनों के संबंध में, जैसे—उत्तराधिकार कानून, अभिभावक और प्रतिपाल्य कानून, विवाह-विच्छेद कानून तथा प्रान्तीय दिवालिया कानून के सन्दर्भ में इसे विस्तृत शक्तियाँ प्राप्त हैं। जिला न्यायालय को दीवानी मामलों में क्षेत्राधिकार रखने वाले अधीनस्थ न्यायालयों के निरीक्षण करने का अधिकार है।



जिला न्यायाधीश के न्यायालय के नीचे सिविल जज, मुक्तिफ, लघुवाद न्यायालय, तथा पचायती अदालतें होती हैं ।

३—मालगुजारी न्यायालय—रेवन्यु बोर्ड राज्य में सबसे उच्च मालगुजारी न्यायालय होता है । इसके द्वारा कमिश्नरी के निर्णयों के विरुद्ध अपील मुनी जाती है । कमिश्नर के अधीन, जिलाधीश तथा सहायक जिलाधीश के न्यायालय होते हैं, और इनके अधीन तहसीलदार तथा नायब तहसीलदार होते हैं । इस न्यायालय द्वारा भूमि या लगान संबंधी प्रकरणों पर निर्णय दिया जाता है ।



## संघ तथा राज्य-संबंध

भारतीय संविधान के लागू होने के पूर्व भारत सरकार अधिनियम १९३५ के अन्तर्गत भारत में ब्रिटिश राज्य के दौरान, तीन प्रकार की 'राजनीतिक' इकाइयाँ थीं। प्रथम—ग्यारह ब्रिटिश भारतीय प्रान्त थे। इनके नाम इस प्रकार हैं—मद्रास, बम्बई, बंगाल, असम, उत्तरप्रदेश, पंजाब, उत्तर-पश्चिमी सीमान्त प्रान्त, बिहार, मध्यप्रान्त, सिन्ध तथा उड़ीसा। प्रत्येक ब्रिटिश भारतीय प्रान्त का प्रशासकीय प्रमुख एवं राज्यपाल होता था।

द्वितीय—कुछ भारतीय नरेशों की रियासते, जिन्होंने १९३५ के अधिनियम के अन्तर्गत भारतीय संघ में सम्मिलित होना स्वीकृत कर लिया था।

तृतीय—६ मुख्य आयुक्त प्रान्त थे। उनके नाम इस प्रकार हैं—'ब्रिटिश यलूचि-स्तान, दिल्ली, अजमेर-मेरवाड़ा, गुर्ग, अण्डमान निकोबार द्वीप और पन्त-पिपलोदा।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद ३ के अनुसार भारत एक संघ है। जब १९५० में संविधान लागू किया गया तब मूलतः चार प्रकार की 'राजनीतिक' इकाइयों की स्थापना की गई। ये निम्नलिखित हैं।

१—भाग 'क' के राज्य असम, आंध्र, बिहार, बम्बई, मध्यप्रदेश, मद्रास, उड़ीसा, पंजाब, उत्तरप्रदेश, पश्चिम बंगाल। वास्तव में ये राज्य पूर्व के ब्रिटिश भारतीय प्रान्त थे। भारतीय संविधान के अन्तर्गत इनमें से प्रत्येक राज्य का प्रशासकीय प्रमुख राज्यपाल होता था।

२—भाग 'ख' के राज्य—हैदराबाद, जम्मू कश्मीर, मध्य-भारत, मैसूर, पेप्सु, राज्यस्थान, सीरान्द्र, त्रावणकोर कोचीन थे। संविधान लागू होने से पूर्व ये राज्य देशी रियासतों के रूप में थे। भारतीय संविधान के अन्तर्गत भाग 'ख' के प्रत्येक राज्य का प्रशासकीय प्रमुख राजप्रमुख कहलाता था।

३—भाग 'ग' के राज्य—अजमेर, भोपाल, गुर्ग, हिमाचल-प्रदेश, वज्ज, मणिपुर, त्रिपुरा, विन्ध्य प्रदेश।

४—भाग 'घ' के राज्य—अण्डमान-निकोबार द्वीप। भाग 'ग' तथा 'घ' के राज्य केन्द्रीय प्रशासित राज्य थे। केन्द्र सरकार द्वारा इनका प्रशासन



उपराज्यपाल या मुख्य-आयुक्त या किसी राज्य सरकार ने माध्यम से किया जाता था।

जब भारतीय संविधान का निर्माण हो रहा था तब संविधान सभा के अध्यक्ष द्वारा एक समिति नियुक्ति की गई। उस समिति को 'दर-समिति' की संज्ञा दी गई थी। इस समिति को यह कार्य सौंपा गया था कि भारत में राज्यों को भाषा के आधार पर पुनर्गठन के प्रश्न की जाँच करे। १९४८ में 'दर-समिति' ने भाषा के आधार पर राज्य के पुनर्गठन के विरुद्ध अपना प्रतिवेदन दिया। तत्पश्चात् कांग्रेस ने १९४८ में अपने जयपुर अधिवेशन में एक समिति की नियुक्ति की, जिसमें तीन सदस्य थे, ए० जवाहरलाल नेहरू, सरदार वल्लभभाई पटेल, तथा डॉ० पट्टाभि सीतारामैया। अपने प्रतिवेदन में १९४९ में इस समिति ने कहा 'समिति राज्यों के पुनर्गठन के लिए भाषा के आधार को स्वीकृत करती है।' किन्तु राज्यों का पुनर्गठन उस समय उपर्युक्त नहीं था, तथापि पारस्परिक समझौतों के आधार पर निर्धारित क्षेत्रों में नये राज्यों का निर्माण किया जाता समझ था। इस आधार पर दक्षिण भारत में आंध्र क्षेत्र में नये राज्य का स्थापना करना संभव था। परन्तु कुछ कारणवश, जैसे—'राजधानी' के प्रश्न पर कोई निश्चित समझौता नहीं हो सका और आंध्र के निर्माण को स्थगित कर दिया गया। परन्तु जनता के आन्दोलन तथा श्री रामूलू के उपवास करने के फलस्वरूप मृत्यु हो जाने पर आंध्र प्रदेश की स्थापना १९५३ में हुई।

१९५३ में आंध्रप्रदेश की स्थापना होने से भाषा के आधार पर राज्यों के पुनर्गठन के आन्दोलन को अधिक गति मिली।

दिसम्बर २२, १९५३, को प्रधान मंत्री ए० नेहरू ने संसद में घोषणा की कि राज्यों के पुनर्गठन के प्रश्न को निपटेलना पूर्वक जीवने के लिए एक उच्च स्तरीय आयोग नियुक्त किया जायेगा। तत्पश्चात् तीन सदस्यीय राज्य पुनर्गठन आयोग नियुक्त किया गया। डॉ० हृदयनाथ कृष्ण इस आयोग के अध्यक्ष थे। श्री सैयद ज़बलमल्ल तथा सरदार के० एम० धर्माकर इस आयोग के अन्य दो सदस्य थे। राज्य पुनर्गठन आयोग ने भारत सरकार को अपना प्रतिवेदन २० सितम्बर १९५५ को प्रस्तुत किया। आयोग ने अपने प्रतिवेदन में भारत सघ को एकता तथा एक राष्ट्रियता पर विशेष रूप से बत दिया। आयोग ने 'एक भाषा, एक राज्य' के सिद्धान्त की दृष्टि पूर्वक स्वीकृत किया। आयोग का एक महत्वपूर्ण सुझाव यह भी था कि भारत सघ की राजनीतिक इकाइयों में सर्वधार्मिक एकलपता होना आवश्यक है। इस उद्देश्य से आयोग ने सुझाव दिया कि भारत सघ की केवल दो इकाइयाँ होना चाहिये, जो निम्नलिखित हैं—

१—विभिन्न राज्य, सघ की इकाइयों के रूप में।



२—वे भू-भाग जो केन्द्र द्वारा प्राप्त होयें ।

राज्य पुनर्गठन आयोग के विभिन्न सुझावों पर राज्य पुनर्गठन अधिनियम १९५६ तथा सविधान संशोधन अधिनियम (सातवाँ संशोधन) संसद द्वारा पारित किया गया ।

राज्य पुनर्गठन अधिनियम १९५६ तथा सविधान संशोधन अधिनियम १९५६ (सातवें संशोधन) के अन्तर्गत भारत संघ में राज्यों का पुनर्गठन करने के फलस्वरूप १४ राज्यों तथा ६ संघीय भू-भागों की स्थापना की गई । य १४ राज्य निम्नलिखित थे :—

१—आन्ध्रप्रदेश, २—असम, ३—बिहार, ४—बम्बई, ५—केरल, ६—मध्यप्रदेश, ७—मद्रास, ८—मैसूर, ९—उड़ीसा, १०—पंजाब, ११—राजस्थान, १२—उत्तरप्रदेश, १३—पश्चिम बंगाल, तथा १४—जम्मू-कश्मीर ।

इनके अतिरिक्त ६ संघीय भू-भाग इस प्रकार थे ।

१—दिल्ली, २—हिमाचल प्रदेश, ३—मणिपुर, ४—त्रिपुरा, ५—अण्डमान-निकोबार द्वीप तथा ६—लक्कदीव-मिनक्काय तथा अमीनदीवी द्वीप ।

१ मई १९६० को भारतीय राजनीतिक नक्शे में पुनः परिवर्तन हुआ जब बम्बई को दो राज्यों—महाराष्ट्र और गुजरात में विभाजित कर दिया गया । तत्पश्चात् १९६० में पुर्तगाल के मुक्त कराये गये दो क्षेत्रों—दादरा नगर-हवेली तथा गोवा-डमन-ड्यू—को संघीय भू-भाग का स्तर दिया गया । इसी प्रकार 'पाण्डुचेरी' को, जो पूर्व में फ्रान्स का एक उपनिवेश था, एक संघीय भू-भाग के रूप में मान्यता दी गई । १९६२ में एक नये राज्य नागालैण्ड का निर्माण किया गया । नवम्बर १९६६ में पंजाब को विभाजित करके दो राज्य पंजाब तथा हरियाणा स्थापित किये गये और इनके साथ ही कुछ समय के लिए चण्डीगढ़ को केन्द्र-प्रशासित क्षेत्र का रूप दिया गया । सविधान संशोधन अधिनियम १९६६ द्वारा असम राज्य में ही एक स्वायत्त पहाड़ी राज्य की स्थापना की गई जिसका नाम 'मेघालय' राज्य रखा गया । मेघालय तथा असम के लिए एक ही राज्यपाल का प्रावधान किया गया । दोनों राज्यों—असम तथा मेघालय के लिए संयुक्त उच्च न्यायालय तथा लोक सेवा आयोग की स्थापना की गई । किन्तु मेघालय के लिए पृथक मंत्री-मण्डल का प्रावधान किया गया । कुछ विषयों पर मेघालय राज्य को कानून निर्माण करने के अधिकार दिये गये । वे निम्नलिखित हैं ।

शिक्षा, कृषि, सहकारिता, चिकित्सा, स्वास्थ्य, यातायात, गृह उद्योग, न्याय तथा राजस्व । अन्य विषय, जैसे—सिंचाई, बिजली, बाढ़ नियन्त्रण, बड़े उद्योग, जल-परिवाहन, बड़े मार्ग आदि असम राज्य के क्षेत्र अधिकार में छोड़ दिये गये ।



जनवरी २५, १९७१ में हिमाचल प्रदेश को सघ में एक राज्य के रूप में मान्यता दी गई। दिसम्बर १९७१ में २७वें संविधान संशोधन द्वारा तीन नये राज्यों की स्थापना की गई है। ये हैं—मेघालय, मणिपुर तथा त्रिपुरा।

इनके अतिरिक्त, २७वें संशोधन अधिनियम १९७१ के अन्तर्गत दो संघीय भू-भाग भी स्थापित किये गये। ये हैं—मिजोराम तथा अरुणाचल प्रदेश। अब भारत सघ में निम्नलिखित राज्य हैं :—

१—आन्ध्रप्रदेश, २—असम, ३—बिहार, ४—महाराष्ट्र, ५—गुजरात, ६—केरल, ७—मध्य प्रदेश, ८—तमिलनाडु, ९—मैसूर, १०—उड़ीसा, ११—पंजाब, १२—उत्तर प्रदेश, १३—हिमाचल प्रदेश, १४—पश्चिम बंगाल, १५—राजस्थान, १६—जम्मू-कश्मीर, १७ हरियाणा, १८—मेघालय, १९—मणिपुर, तथा २०—त्रिपुरा।

इसी प्रकार संघीय भू-भागों में वृद्धि हुई है; और वे निम्नलिखित हैं :—

१—दिल्ली, २—अण्डमान-निकोबार द्वीप, ३—लक्काद्वीप, मिनीकवाय, तथा प्रचीनदीवी द्वीप, ४—दादरा नगर हवेली, ५—गोवा-डमन्-ड्यू, ६—पाण्डुचेरी, ७—मिजोराम, तथा ८—अरुणाचल प्रदेश।

संघीय भू-भागों का प्रशासन संघीय सरकार द्वारा किया जाता है। किन्तु सघ के राज्यों को संविधान द्वारा पृथक् क्षेत्राधिकार प्रदत्त किये गये हैं।

भारतीय संविधान के अन्तर्गत संघीय व्यवस्था को मान्यता प्रदत्त की गई है। इस सन्दर्भ में, संविधान द्वारा दो प्रकारों की सरकारों—संघीय और राज्य सरकारों की स्थापना की गई है। दोनों प्रकार की सरकारों के पृथक् अस्तित्व तथा पृथक् क्षेत्राधिकार हैं। परन्तु संविधान के अन्तर्गत सघ तथा राज्यों के संबंधों को तीन भागों में विभाजित किया जा सकता है।

१—सघ तथा राज्यों के व्यवस्थापन सम्बन्ध,

२—सघ तथा राज्यों के प्रशासकीय सम्बन्ध, और

३—सघ तथा राज्य के वित्तीय सम्बन्ध।

### १—सघ तथा राज्यों के व्यवस्थापन सम्बन्ध

सघ तथा राज्यों के व्यवस्थापन सम्बन्ध का अध्ययन संविधान में उल्लिखित तीन विभिन्न व्यवस्थापन सम्बन्धी सूचियों के दृष्टिकोण से करना आवश्यक है। संघवाद के मूल सिद्धान्त (शक्ति विभाजन के सिद्धान्त) को, भारतीय संविधान में तीन व्यवस्थापन सम्बन्धी सूचियों के आधार पर ठोस रूप दिया गया है अर्थात् इन तीन सूचियों द्वारा सघ और राज्य सरकारों के मध्य शक्ति विभाजन किया गया है जिससे इन सरकारों के क्षेत्राधिकार स्पष्ट रूप से निर्धारित कर दिये गये हैं। ये तीन सूचियाँ निम्न लिखित हैं :—



(क) संघ सूची—संघ सूची में ६७ विषय हैं, जिन पर केवल संघ-संसद कानून बना सकती है। इनमें मुख्य विषय हैं—प्रतिरक्षा, वैदेशिक संबंध, संधियाँ, युद्ध, शान्ति, सशस्त्र सेना, अणु शक्ति, रेल, समुद्रीपथ, वायु मार्ग, डाक-तार और टेलीफोन, संघीय लोक ऋण, मुद्रा और उसका निर्माण विदेशों से व्यापार, अन्तर्राज्य-व्यापार और वाणिज्य, भारतीय रिजर्व बैंक, वित्तीय निगम, बोमा, सदान और खनिज पदार्थ तेल संस्थानों का विकास, उद्योग नियन्त्रण, संघीय लोक सेवाएँ, निर्वाचन (संघ और राज्य), सर्वोच्च न्यायालय का संगठन और निर्माण, आयकर, नागरिकता, तथा विदेशियों का नागरिकीकरण, राष्ट्रीय महत्व के उद्योग, नमक उद्योग, दिल्ली, बनारस और अलीगढ़ विश्वविद्यालय, संघ और राज्यों का लेखा-परीक्षण और लेखापत्र, राष्ट्रीय महत्व के वैज्ञानिक और तकनीकी संस्थान, ऐतिहासिक स्मारक, मस्जिद, अफीम, समाचार पत्र के विक्रय-कर आदि।

(ख) राज्य सूची—राज्य सूची में ६६ विषय हैं। राज्य सूची में उल्लिखित विषयों पर साधारणतया संघवाद के सिद्धान्त के अनुकूल राज्य विधान मण्डलों को कानून निर्माण करने का अधिकार प्राप्त है। कतिपय विशेष परिस्थितियों में जिनका उल्लेख स्पष्ट रूप से संविधान में किया गया है, संघ संसद इन विषयों पर कानून बना सकती है। परन्तु संघवाद के सिद्धान्त के आधार पर साधारणतया इन विषयों पर राज्य विधान मण्डलों का ही क्षेत्राधिकार है। राज्य सूची में कुछ मुख्य विषय इस प्रकार हैं—राज्य लोक ऋण, नाप और तौल, सार्वजनिक कानून और व्यवस्था, पुलिस और न्याय व्यवस्था, जल, शिक्षा, स्थानीय स्वशासन, सार्वजनिक स्वास्थ्य अधिकारालय, पशु चिकित्सा, पशुपालन, सिंचाई, वन उद्योग और वाणिज्य, ग्राम सुधार मनोरंजन कर, छविगृह, राज्य लोक सेवाएँ, राज्य लोक सेवा आयोग, भूमिकर, वृषि आय कर, सिंचाई समाचार पत्रों के अन्य वस्तुओं पर विक्रयकर, वाहन कर, पशु और नावों पर कर, व्यवसाय तथा जीविका पर कर, विद्युत कर, सड़क तथा जुमा आदि।

(ग) समवर्ती सूची—समवर्ती सूची में ४७ विषय उल्लिखित हैं। इन विषयों पर संघीय संसद तथा राज्य विधान मण्डलों की विधि निर्माण करने के समवर्ती अधिकार प्राप्त हैं। संविधान के अनुच्छेद २५४ के अनुसार यदि इस सूची में उल्लिखित किसी विषय पर संघीय संसद तथा किसी राज्य विधान मण्डल द्वारा कानून निर्मित किया जाता है और दोनों कानूनों में संघर्ष है तो जिस हद तक राज्य कानून का संघीय कानून से संघर्ष है, राज्य कानून को उस हद तक अवैध माना जायेगा। परन्तु यदि संघीय संसद के किसी विषय पर कानून निर्माण करने के पश्चात् यदि कोई राज्य विधान मण्डल द्वारा उसी विषय पर कानून निर्मित किया जाता है, जिसको राष्ट्रपति के विचार के लिए सुरक्षित रखने के पश्चात् उसकी सहमति मिल गई है तो राज्य कानून मान्य होगा। परन्तु संघीय



संसद तत्पश्चात् उक्त राज्य कानून को परिवर्तित या समाप्त कर सकती है।  
 डा० एम० पी० शर्मा ने एक सुन्दर उदाहरण प्रस्तुत किया है। "हम मान लें  
 कि एक राज्य कानून, उदाहरण के लिए, उत्तर प्रदेश विधान सभा का कानून,  
 जिसके द्वारा प्रेस की स्वतन्त्रता पर कुछ प्रतिबन्ध लगाये गये हैं, कानून की  
 पुस्तक में रखा जाना है। सघीय संसद एक कानून पारित करती है जिससे यह  
 प्रतिबन्ध हटा दिये जाते हैं। अब सघीय कानून लागू होगा और उत्तर प्रदेश  
 का कानून जिस सभा में सघीय कानून से विरोध में है, उस सभा तक प्रवृद्ध  
 होगा। तत्पश्चात्, उत्तर प्रदेश विधान सभा एक और कानून पारित करती है,  
 जिसके द्वारा उन प्रतिबन्धों को जो सघीय कानून द्वारा हटा दिये गये थे, पुनः  
 लागू कर दिया जाता है। अब उत्तर प्रदेश के कानून को राज्यपाल द्वारा राष्ट्र-  
 पति के विचार के लिए सुरक्षित रखा होगा। और यदि राष्ट्रपति उत्तर प्रदेश  
 की परिस्थितियों को देखते हुए अपनी सहमति देना है तो वह कानून (उत्तर  
 प्रदेश का) पहले सघीय कानून से संघर्ष में होने के बावजूद भी बंध होगा। यदि  
 सघीय संसद उत्तर प्रदेश में प्रेस की स्वतन्त्र करने के लिए पुनः एक कानून पारित  
 करना चाहती है तो वह ऐसा कर सकती है।"<sup>१</sup>

समवर्ती सूची में मुख्य विषय इस प्रकार हैं।

दण्ड विधि, दण्ड प्रक्रिया, निवारक निरोध (नजरबन्दी), दीवानी प्रक्रिया,  
 विवाह तथा विवाह विच्छेद (तलाक), दिवालिवापन, उत्तराधिकार, सम्पत्ति का  
 (सिवाय कृषि सम्बन्धी) हस्तान्तरण, सविदा, खाद्य पदार्थों तथा अन्य वस्तुओं में  
 मिलावट, पागलपन, सार्वजनिक तथा प्रतिष्ठा, भ्रष्टाचार तथा विष, भ्रष्टाचार तथा  
 अन्य वस्तुएँ, भाषिक तथा सामाजिक परियोजनाएँ, व्यापार संध, श्रम विवाद  
 और श्रम कल्याण, कानून, चिकित्सा तथा अन्य व्यवसाय, समाचार पत्र तथा  
 प्रेस, पुस्तकें, जीवन मरण के आँकड़े, औद्योगिक वस्तुएँ, खाद्य-पदार्थ, पशु-मोजन  
 कच्ची रई, रई के बीज तथा कच्चे जूट का उत्पादन तथा वितरण, धन्यज जल  
 वाले शरणागियों की सम्पत्ति आदि।

भारतीय संविधान में अवशिष्ट शक्तियों के लिए अनुच्छेद २४८ में प्रावधान  
 किया गया है। अवशिष्ट शक्तियाँ वे शक्तियाँ हैं, जो उपर्युक्त तीन सूचियों में  
 उल्लिखित नहीं हैं। भारत में अवशिष्ट शक्तियों को सघीय सरकार में निहित  
 किया गया है। अमेरिका, आस्ट्रेलिया, तथा स्वीजरलैण्ड में अवशिष्ट शक्तियाँ  
 राज्य सरकारों को प्राप्त हैं, जबकि केनेडा में ये शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार में  
 निहित हैं।



भारतीय संविधान में संघवाद के सिद्धान्त को अपना देने के फलस्वरूप संघ और राज्य सरकारों के क्षेत्राधिकार अलग-अलग निर्धारित किये गये हैं, तथापि कतिपय ऐसी परिस्थितियों का संविधान में उल्लेख किया गया है जिनमें संघ संसद राज्य सूची के विषयों पर कानून निर्माण कर सकेगी। ये परिस्थितियाँ निम्नलिखित हैं —

१—संघ संसद राज्य-सूची में उल्लिखित किसी विषय पर अनुच्छेद २४६ के अन्तर्गत कानून निर्माण कर सकती है, यदि राज्य विधान सभा न दो तिहाई बहुमत से प्रस्ताव पारित किया है कि उक्त विषय का महत्व राष्ट्रीय हो गया है। राज्य विधान सभा का यह प्रस्ताव एक वर्ष तक रहेगा। राज्य सभा इस प्रकार के प्रस्ताव को अनेक बार पुनर्निमित्त कर सकती है। संघ संसद द्वारा इस प्रकार के जो कानून पारित किये जाते हैं, वे राज्य विधान सभा द्वारा पारित प्रस्ताव की समाप्ति में समाप्त होने के ६ माह बाद तक वैध माने जायेंगे।

२—अनुच्छेद ३५२ के अन्तर्गत राष्ट्रपति द्वारा जब संकटकालीन उद्घोषणा की जायेगी तब संघीय संसद, अनुच्छेद २५० के अनुसार, किसी भी विषय पर (राज्य सूची में उल्लिखित विषयों सहित) भारत या भारत के किसी प्रदेश के लिए कानून निर्माण कर सकेगी। संसद द्वारा पारित इस प्रकार के कानून संकट-कालीन उद्घोषणा के समाप्त होने के ६ माह के बाद समाप्त हो जायेंगे।

३—अनुच्छेद २५२ के अनुसार यदि दो या दो से अधिक राज्य विधान मण्डलों ने प्रस्ताव पारित किया है कि संसद उन राज्यों के लिए राज्य सूची में उल्लिखित किसी विषय या विषयों पर कानून निर्माण करे तो संसद की उन राज्यों के संघ में राज्य सूची में उल्लिखित विषयों पर कानून निर्माण करने का अधिकार प्राप्त होगा।

४—अनुच्छेद २५३ के अनुसार संघीय संसद को किसी संधि समझौते या उपसंधि, जो संघीय सरकार ने किसी विदेश या विदेशों से की है या किसी अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन, समुदाय या अन्य संस्था के निर्णय के क्रियान्वयन के लिए कानून-निर्माण करने का अधिकार है। इस प्रकार संसद द्वारा निर्मित कानून संघ के किसी भी राज्य या समस्त भारत में लागू होगा।

५—यदि अनुच्छेद ३५६ के अन्तर्गत संघ के किसी राज्य में उक्त राज्य के संवैधानिक मंत्र के असफल होने के कारण राष्ट्रपति शासन लागू किया गया हो, तो राष्ट्रपति उद्घोषणा द्वारा संसद को उक्त राज्य के लिए राज्य सूची में उल्लिखित विषयों पर कानून निर्माण करने के लिए अधिकृत कर सकता है। संसद स्वयं इन शक्तियों के उपयोग करने के बजाय राष्ट्रपति को अनुच्छेद ३५७ (१) व (२) के अन्तर्गत यह शक्ति प्रदान कर सकती है, और उसको अधिकृत कर



सकती है कि किसी अन्य प्राधिकारी को जिसका राष्ट्रपति उल्लेख करता है, यह शक्ति प्रदत्त की जाये।

६—सभ के विभिन्न राज्यों में राज्यपाल एक कड़ी के रूप में है, जिससे सघीय तथा राज्य शासनो को कतिपय महत्वपूर्ण विषयों के सन्दर्भ में जोड़ा जाता है। राज्यपाल की यह भूमिका उस समय विनिष्ट रूप से महत्वपूर्ण हो जाती है, जब राज्य सरकार को सविधान के प्रावधानों के अनुसार नहीं चलाया जा सकता है। राज्य विधान-मण्डलों द्वारा पारित कतिपय विधेयक, उदाहरण स्वरूप जो सम्पत्ती सूची में उल्लिखित किसी विषय पर पारित विधेयक जो सघीय विधि से सर्वर्ष में है, या जो अनुच्छेद ३१ के अन्तर्गत सम्पत्ति के अधिग्रहण से संबंधित है या जो अनुच्छेद २८६ में उल्लिखित विषय वशों (जो वस्तुओं के वय एवं विक्रय पर जहाँ ऐसा क्रय या विक्रय, (क) राज्य के बाहर धनवा (ख) भारत राज्य क्षेत्र में वस्तुओं के आयात अथवा उसके बाहर निर्यात से संबंधित है) से संबंधित है, उनको राज्यपाल राष्ट्रपति की सहमति के लिए सुरक्षित रखेगा, क्योंकि बिना राष्ट्रपति के सहमति के ऐसा विधेयक कानून नहीं बन सकते हैं।

सविधान के उपर्युक्त प्रावधान भारत में सघीय सरकार को शक्तिशाली रखने में सहायक हुए हैं। इनके कारण सविधान के अन्तर्गत सघवाद के विद्यमान होने के उपरान्त भी कुछ एकात्मक प्रवृत्तियों को भारतीय राजनीति में एक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त हुआ है। प्रावश्यकतानुसार सघीय ससद को राज्य सूची में उल्लिखित विषयों पर कानून बनाने के लिए अधिभूत करने के फलस्वरूप इन प्रावधानों का प्रभाव यह होता है कि इससे सभ राज्यों की एक मूल त्रुटि को, जो डायसी ने बताया है, नियन्त्रण में लाया जा सकता है। वह है—“केन्द्रीय सरकार की शक्ति विभाजन के कारण देश के आन्तरिक तथा बाह्य मामलों के प्रबन्ध करने के संबंध में कमजोरी।”

## २—सभ तथा राज्यों के प्रशासकीय संबंध

यद्यपि सघीय व्यवस्था में शक्तियों का विभाजन करते हुए दो प्रकार की सरकारों—केन्द्रीय तथा राज्यों की सरकारों के लिए क्षेत्राधिकार पृथक् किये जाते हैं, सघवाद का उद्देश्य, जैसा प्रो० डायसी ने बताया है, राष्ट्रीय एकता तथा राज्यों की स्वायत्तता को हासिल करना है। सघवाद के अन्तर्गत ही राष्ट्रीय एकता तथा राज्यों की स्वायत्तता दोनों समव हो सकते हैं। राष्ट्रीय एकता तथा राज्यों की स्वायत्तता का साधारण तथा समान महत्व रहता है। किन्तु राज्यों के स्वायत्तता



के दावे उस हद तक स्वीकृत नहीं किये जा सकेंगे जिससे राष्ट्रीय एकता पर आघात पहुँचने की सम्भावना होगी। राष्ट्रीय एकता के सन्दर्भ में यह कहना सत्य है कि समस्त राष्ट्र को एक प्रशासकीय इकाई मानते हुए ही राष्ट्रीय एकता की नींव दृढ़ की जा सकती है।

भारतीय संविधान के अंतर्गत संघीय तथा राज्यों के प्रशासकीय सभ्यों का विशेषण करने पर यह स्पष्ट हो जायेगा कि राष्ट्रीय एकता की दृष्टि से संघीय सरकार को राज्यों के संबंध में कतिपय प्रशासकीय शक्तियाँ प्रदत्त की गई हैं जिनका अध्ययन दो विषयों के आधार पर किया जा सकता है।

(क) राज्यों पर प्रशासकीय नियंत्रण हेतु संघीय सरकार के साधन, और

(ख) अंतर्राज्यीय सहयोग तथा संघ सरकार की भूमिका

घ राज्यों पर प्रशासकीय नियंत्रण के लिए संघीय सरकार के साधन

सामान्यतः संघीय सरकार राज्यों की सरकार पर पाँच साधनों से प्रशासकीय नियंत्रण उपयोग में ला सकती है।

सर्वप्रथम संविधान द्वारा संघीय सरकार को राज्यों की सरकारों को निर्देश देने का अधिकार दिया गया है। संविधान के अनुच्छेद २५६ के अनुसार राज्य सरकार या यह कर्तव्य है कि संसद द्वारा पारित विधि को मान्यता दें। इसी प्रकार अनुच्छेद २५७ के अनुसार राज्य सरकारों का यह भी कर्तव्य है कि अपने क्षेत्र में संघ की कार्यपालिका शक्ति के उपयोग में न कोई रुकावट डालें और न कोई पराधात करे। उपर्युक्त अनुच्छेदों के अनुसार संघ सरकार द्वारा राज्य सरकारों को निर्देश दिये जा सकते हैं। संविधान के अनुच्छेद ३६५ में यह स्पष्ट प्रावधान है कि यदि संघ की कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग में दिये गये किसी निर्देशों का अनुवर्तन करने में या उनको प्रभावी करने में कोई राज्य असफल हुआ है तो वहाँ, राष्ट्रपति के लिए यह मानना विधि संगत है कि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है जिसमें राज्य का शासन संविधान के प्रावधानों के अनुकूल नहीं चलाया जा सकता है। इसका यह अर्थ है कि जब कोई राज्य, संघ की कार्यपालिका द्वारा दिये निर्देशों का पालन नहीं करता है तब राष्ट्रपति अनुच्छेद ३५६ के अंतर्गत यह उद्घोषणा कर सकता है कि राज्य का संवैधानिक-यंत्र समाप्त हो चुका है और इसने कानूनरूप राज्य की सरकार के समस्त या कुछ कार्यों को स्वयं से सकता है।

संघीय सरकार राज्यों की सरकारों को अनुच्छेद २५७ (२) के अनुसार राज्यों में राष्ट्रीय या सैनिक के महत्व व संचार साधनों के निर्माण करने और बनाये रखने के लिए निर्देश दे सकती है। 'संचार साधन' एक ऐसा विषय है, जिसका उत्प्रेष



पंचम, राज्यों की संघीय सरकार द्वारा वित्तीय अनुदान दिया जाता है क्योंकि राज्यों की आय के विभिन्न स्रोत उनकी वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं हैं। राज्यों को वित्तीय अनुदान देने के लिए अनुच्छेद २७५ के अनुसार संघीय संसद को कानून निर्माण करने का अधिकार है और इस प्रकार राज्यों को प्रदत्त वित्तीय अनुदान का व्यवहार भारत की संचित निधि में से किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, संविधान में दो प्रकार के विशिष्ट अनुदानों का उल्लेख है, जो निम्नलिखित हैं।

१—भारत सरकार की सहमति से किसी राज्य द्वारा अनुसूचित जातियों के कल्याण या अनुसूचित क्षेत्रों के प्रशासन के स्तर को उन्नत करने के लिए अपनाई गई योजनाओं के लिए अनुदान जिसका व्यवहार भारत की संचित-निधि पर भारित होगा।

२—प्रसन्न म आदिम जनजाति के विकास के लिए अनुदान।

वित्तीय अनुदान के माध्यम से संघीय सरकार राज्यों पर प्रभावशाली नियंत्रण रखती है।

### ख अन्तर्राज्यीय सहयोग तथा संघ सरकार की भूमिका

किसी भी संघीय व्यवस्था में इकाइयों (राज्यों) में पारस्परिक सहयोग होना अति आवश्यक है। यद्यपि राज्यों को सत्ता की दृष्टि से पृथक् क्षेत्राधिकार प्राप्त होते हैं, तथापि राष्ट्रीय एकता के लिए राज्यों को पारस्परिक सहयोग तथा सह-अस्तित्व के सिद्धान्तों के आधार पर कार्य करना होगा। भारतीय संविधान में राज्यों के पारस्परिक सहयोग के लिए निम्नलिखित विषयों पर विशेष रूप से ध्यान दिया गया है।

१—संघ तथा राज्यों की सार्वजनिक क्रियाओं, समितियों तथा न्यायिक कार्यवाहियों की स्थिति अनुच्छेद २६१ (१) के अनुसार भारत के राज्य क्षेत्र में सर्वत्र, संघ की और प्रत्येक राज्य की सार्वजनिक क्रियाओं, समितियों, और न्यायिक कार्यवाहियों को पूरा विश्वास और पूरी मान्यता दी जायेगी। परन्तु इन क्रियाओं, समितियों और कार्यवाहियों की सिद्धि की रीति और शर्तों तथा उनके प्रभाव का निर्धारण संसद निमित्त-विधि द्वारा उपपन्नित रीति के अनुसार होगा। इसके अतिरिक्त भारत क्षेत्र के किसी भाग के न्यायालयों द्वारा दिये गये अन्तिम निर्णयों या आदेशों भारत राज्य क्षेत्र में वही भी निष्पादन योग्य होंगे।

२—अन्तर्राज्यीय नदी या नदियों के जला के संबंध में विवाद—अनुच्छेद २६२ (१) के अनुसार संसद विधि द्वारा किसी अन्तर्राज्यीय नदी या नदियों



के जल के प्रयोग, वितरण या नियन्त्रण के बारे में किसी विवाद या प्रार्थना पर न्याय निर्णयन का प्रावधान कर सकती है। इस प्रकार के विवाद के सबब में ससद विधि द्वारा यह प्रावधान कर सकती है कि न तो सर्वोच्च न्यायालय, न अन्य कोई न्यायालय अपना क्षेत्राधिकार प्रयोग में लेगा।

३—अन्तर्राज्यीय परिषद—अनुच्छेद २६३ के अन्तर्गत राज्यों के पारस्परिक सहयोग के लिए एक अन्तर्राज्यीय परिषद का प्रावधान किया गया है। यदि राष्ट्रपति को प्रतीत होता है कि जनहित में आवश्यक है तो वह अन्तर्राज्यीय परिषद की स्थापना करेगा। इस अन्तर्राज्यीय-परिषद के निम्नलिखित कार्य होंगे।

एक—राज्यों के मध्य विवादों का परीक्षण करना तथा उन पर परामर्श देना।

दो—ऐसी जाँच तथा विवेचना करना जिसमें कुछ या समस्त राज्य या सभ्य या कुछ राज्यों का सामान्य हित निहित है।

तीन—ऐसे विषय पर सुझाव देना और विशेषकर ऐसे विषय के सबब में नीति तथा कार्यों में बेहतर समन्वय के लिए सुझाव देना। राष्ट्रपति, जब इस प्रकार की अन्तर्राज्यीय परिषद की स्थापना करता है वह उसके कार्यों, सगठन तथा कार्यप्रणाली को निर्धारित करेगा।

४—क्षेत्रीय परिषद—राज्य पुनर्गठन अधिनियम १९५६ के अन्तर्गत सम्पूर्ण भारत सभ्य के लिए क्षेत्रों की एक परियोजना को प्रत्येक क्षेत्र में लागू किया गया। कतिपय राज्य हैं, जिनके लिए एक क्षेत्रीय परिषद है। सम्पूर्ण भारत के लिए निम्नलिखित पाँच क्षेत्र निर्धारित किये गये हैं—

१—उत्तरी क्षेत्र—पंजाब, राजस्थान, जम्मू-कश्मीर, दिल्ली तथा हिमाचल प्रदेश हैं।

२—मध्य क्षेत्र—उत्तर प्रदेश तथा मध्यप्रदेश।

३—पूर्वी क्षेत्र—बिहार, पश्चिम बंगाल, उड़ीसा, मणिपुर और त्रिपुरा।

४—पश्चिमी क्षेत्र—महाराष्ट्र, गुजरात तथा मैसूर क्षेत्र।

५—दक्षिणी क्षेत्र—आन्ध्रप्रदेश, मद्रास, तथा केरल।

प्रत्येक क्षेत्र के लिए एक क्षेत्रीय परिषद है जिसमें एक सचीव मंत्री रहेगा जो राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किया जायेगा। क्षेत्र के राज्यों के मुख्यमंत्री, क्षेत्र के प्रत्येक राज्य में से दो मंत्री जो राज्यपाल द्वारा मनोनीत किये जायेंगे तथा क्षेत्र के प्रत्येक सचीव मन्त्रालय से दो व्यक्ति, जो राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किये



जायेंगे, क्षेत्रीय परिषद के सदस्य होंगे। और पूर्वी क्षेत्र के लिए विशेषकर आदिम जाति क्षेत्र के लिए राज्यपाल का परामर्श दाता भी उक्त क्षेत्रीय परिषद में सम्मिलित किया जायेगा। क्षेत्रीय परिषद में सघीय मंत्री क्षेत्रीय परिषद का अध्यक्ष होगा, और प्रत्येक मुख्य मंत्री एक वर्ष के लिए उपाध्यक्ष रहेगा।

क्षेत्रीय परिषद में कतिपय परामर्श दाताओं को भी सम्मिलित किया जायेगा, जो इस प्रकार हैं—योजना आयोग का प्रतिनिधि और क्षेत्र के प्रत्येक राज्य का मुख्य सचिव और विकास आयुक्त। इन परामर्श दाताओं को विवाद में भाग लेने का अधिकार है, किन्तु वे मतदान नहीं कर सकते हैं।

क्षेत्रीय परिषद की बैठक तथा स्थान अध्यक्ष द्वारा निर्धारित किया जाता है। परिषद की बैठक का स्थान, क्षेत्र के किसी राज्य में ही होना चाहिये। परिषद अपने कार्यों के सम्पादन के लिए समितियों का निर्माण कर सकती है। परिषद के सचिवालय के अधिकारियों के व्यय का भार, सचिव के वेतन के सिवाय, केन्द्रीय सरकार पर है। क्षेत्रीय परिषदों के कार्य उन समस्त विषयों से संबंधित होंगे जिनमें क्षेत्र के समस्त या कुछ राज्य या सघ और एक या अधिक राज्य रुचि रखते हैं। क्षेत्रीय परिषद, सघ सरकार या क्षेत्र की किसी सरकार को ऐसे विषयों पर परामर्श देती है। मुख्यतः क्षेत्रीय परिषद निम्नलिखित प्रश्नों पर विचार विमर्श करती तथा परामर्श देती है।

एक—आर्थिक तथा सामाजिक योजनाओं से संबंधित कोई सामान्य हित का विषय।

दो—सीमा विवाद, भाषा पर आधारित अल्प सख्यक, और अन्तर्राज्यीय आवागमन से संबंधित कोई विषय।

तीन—राज्य पुनर्गठन अधिनियम १९५६ के अन्तर्गत राज्यों के पुनर्गठन से संबंधित कोई भी मामला।

संक्षेप में परिषदों की स्थापना का उद्देश्य सघीय सरकार के सहयोग से अन्तर्राज्यीय विवादों का समाधान करना है।

५—सघ और राज्यों में व्यापार वाणिज्य और लेन देन—सचिवालय के अनुच्छेद ३०१ के अनुसार भारत राज्य क्षेत्र में सर्वत्र व्यापार वाणिज्य और लेन-देन की स्वतंत्रता है। परन्तु अनुच्छेद ३०२ के अनुसार ससद विधि द्वारा एक राज्य और दूसरे राज्य के बीच अथवा भारत राज्य क्षेत्र के किसी भाग के भीतर व्यापार वाणिज्य व लेन-देन की स्वतंत्रता पर ऐसे प्रतिबन्ध लगा सकेगी, जो लोकहित में अपेक्षित हैं।



अनुच्छेद ३०३ (१) के अनुसार सविधान की सातवीं अनुसूची में निहित तीन सूचियों में (सघ, राज्य तथा समवर्ती) से किसी में व्यापार-वाणिज्य संबंधी किसी विषय के आधार पर न तो ससद को और न राज्यों के विधान मण्डल को कोई ऐसी विधि बनाने की शक्ति होगी, जो एक राज्य को दूसरे राज्य से अधिमान देती है अथवा एक राज्य और दूसरे राज्य के बीच कोई विवाद करती है। परन्तु अनुच्छेद ३०३ (२) के अनुसार ससद को ऐसी विशेष परिस्थिति में यह अधिकार होगा कि कोई ऐसी विधि बनाये जिससे किसी राज्य को यह अधिमान दिया जायेगा या एक राज्य और दूसरे राज्यों के बीच विवाद होगा, जब ससद उक्त विधि-द्वारा यह घोषित करे कि भारत राज्य क्षेत्र के किसी भाग में वस्तुओं की दुर्लभता के कारण उत्पन्न हुई स्थिति से निबटने के प्रयोजन के लिए ऐसा करना आवश्यक है। यह स्मरण रखना आवश्यक है कि जबकि अनुच्छेद ३०३ (२) के अनुसार ससद को वस्तुओं की दुर्लभता के कारण ऐसी विधि निर्माण करने का अधिकार जिससे किसी राज्य को दूसरे राज्य से अधिमान मिलता है या दो राज्यों में विवाद होता है, किसी राज्य विधान मण्डल को कोई ऐसी विधि निर्माण करने का अधिकार नहीं है, जिससे किसी राज्य को व्यापार तथा वाणिज्य की दृष्टि से दूसरे राज्य से अधिमान प्राप्त हो या दो राज्यों में विवाद हो।

अनुच्छेद ३०४ (क) के अनुसार राज्य का विधान मण्डल, विधि द्वारा अन्य राज्यों से आयात की गई वस्तुओं पर कोई ऐसा कर लगा सकता है, जो उसे राज्य में निर्मित या उत्पादित वैसे ही वस्तुओं पर लगाना हो किन्तु इस प्रकार कि उससे इस तरह आयात की गई वस्तुओं तथा ऐसी निर्मित या उत्पादित वस्तुओं के बीच कोई विवाद न हो। अनुच्छेद ३०४ (ख) के अनुसार राज्य विधान मण्डल को, विधि द्वारा उस राज्य के साथ या उसमें व्यापार वाणिज्य और लेन-देन की स्वतंत्रता पर ऐसे युक्तियुक्त निर्बंधन लगाने का अधिकार है जो लोकहित में अपेक्षित है। परन्तु इस उद्देश्य से किसी भी विधेयक या ससोपन को विधान-मण्डल में पुनः स्थापित करने के लिए राष्ट्रपति की पूर्वानुमति आवश्यक है।

अंत में अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार-वाणिज्य से संबंधित सविधान के प्रावधानों के क्रियान्वयन के लिए अनुच्छेद ३०७ के अन्तर्गत ससद एक प्राधिकारी की नियुक्ति करेगी तथा उसको ऐसी शक्तियाँ और नर्तव्य सौंप सकती है जो वह आवश्यक समझे।

### ३—सघ तथा राज्यों के वित्तीय संबंध

सघीय व्यवस्था में, सघीय तथा राज्यों की सरकारों में सविधान के अन्तर्गत शक्तियों का बँटवारा आवश्यक है, किन्तु शक्ति के बँटवारे के साथ वित्तीय साधनों का बँटवारा भी अत्यन्त आवश्यक है। क्योंकि बिना पर्याप्त वित्तीय साधनों के



विभिन्न शक्तियों का कोई अर्थ नहीं होगा। अतः साधारणतया प्रत्येक सघीय व्यवस्था सघ में तथा राज्यों की सरकारों का, अपने वित्तीय साधनों पर स्वतंत्र और पृथक् नियन्त्रण होता है जिससे वे अपने क्षेत्राधिकारों के अन्तर्गत विभिन्न कार्यों की स्वतंत्रता पूर्वक कर सकें। 'सघीय वित्तीय व्यवस्था की आदर्श प्रणाली यह होगी जिसमें स्पष्ट रूप से राजस्व के स्रोतों का विभाजन सघ तथा राज्यों के मध्य में किया गया है जिससे दोनों पक्षों में से प्रत्येक को एक दूसरे से स्वतंत्र बनाया जा सके। तथापि कुछ ही सघीय देश इसको प्राप्त कर सकें हैं।''

वस्तुतः व्यवहार में सघीय देशों में सघ और राज्यों के वित्तीय संबंधों के दृष्टिकोण से कोई एक सामान्य पद्धति को नहीं अपनाया गया है। किन्तु प्रत्येक सघीय राज्य में देश की सुविधा के अनुसार अपनी पद्धति का विकास हुआ है। यद्यपि अमेरिका में सघ तथा राज्यों के लिए पृथक् वित्तीय स्रोतों का प्रावधान है, किन्तु वहाँ पर भी राज्यों को सघीय अनुदान देने की आवश्यकता पैदा हुई। केनेडा तथा आस्ट्रेलिया में सघीय (केन्द्रीय) सरकार राज्यों की वित्तीय स्रोतों में अपना योगदान देती है, क्योंकि राज्यों के आय के साधन पर्याप्त नहीं हैं।

भारतवर्ष में संविधान के अन्तर्गत सघ तथा राज्यों के मध्य तीन सूचियों द्वारा शक्ति विभाजन के साथ जो आय के साधनों का विभाजन किया गया है, वह न तो पूर्णतया स्पष्ट है और न सम्पूर्ण है। इससे राज्यों को उनकी आवश्यकताओं से बहुत कम दिया गया है, और संविधान के अनेक अन्य प्रावधानों द्वारा, जिनका उद्देश्य सघ के स्रोतों के कुछ भाग को राज्यों को विभिन्न रूप में हस्तान्तरित करना है प्रवर्तित तथा पूरा किया जाता है।

भारतीय सघ के राज्यों को पूर्ण रूप से उन करा से प्राप्त आय पर अधिकार है, जो राज्य सूची में उल्लिखित हैं। सघ सरकार को उन करा से सारी आय प्राप्त होती है जिनका उल्लेख सघ सूची में किया गया है। इसके अतिरिक्त, सघ सरकार को उन करा से प्राप्त आय पर भी अधिकार है, जिनका उल्लेख किसी सूची में नहीं किया गया है। समवर्ती सूची में करा का कोई उल्लेख नहीं है। राज्यों का राज्य सूची के अन्तर्गत लगाय करा की आय रखने का अधिकार है, सघ सरकार को सघ सूची के अन्तर्गत लगाये गये कुछ करा की आय को पूर्णतया या कुछ अंश में राज्यों को देना होगा।

सघ तथा राज्यों के वित्तीय संधि का अध्ययन निम्नलिखित आधारों पर किया जा सकता है।



क सघ तथा राज्यों के मध्य राजस्व का वितरण—सघ सरकार को भारतीय संविधान के अन्तर्गत चार प्रकार के करो से प्राप्त आय को पूर्ण रूप से या कुछ भ्रश में राज्यों को देना होती । यह निम्नलिखित है । अनुच्छेद २६८ के अनुसार ।

१—सघ सरकार द्वारा लगाये, किन्तु राज्यों द्वारा संग्रहीत तथा विनियोजित शुल्क विनियम पत्र, चेक, प्रामेसरी नोट्स, माल, असबाब का भाड़ा, हुण्डियाँ, बीमा आदि पर स्टाम्प शुल्क तथा दवाइयों और ऐसे श्रृंगार साधन जिनके निर्माण में मद्य का उपयोग होता है ।

२—सघ द्वारा लगाये और संग्रहीत परन्तु राज्यों को दिये जाने वाले कर—  
अनुच्छेद २६९ के अनुसार ये निम्नलिखित हैं —

(एक) कृषि-भूमि के प्रतिरिक्त, अन्य सम्पत्ति के उत्तराधिकार पर कर ।

(दो) कृषि भूमि के प्रतिरिक्त, अन्य सम्पत्ति पर सम्पदा शुल्क ।

(तीन) रेल, समुद्र तथा वायु द्वारा माल और यात्रियों को ले जाने पर सीमान्त कर ।

(चार) रेल तथा वस्तुओं के भाड़े पर कर ।

(पाँच) शेयर बाजार तथा सट्टा बाजार के लेन देन पर स्टाम्प शुल्क प्रतिरिक्त अन्य कर ।

(छ) समाचार पत्रों के क्रय विक्रय और उनमें प्रकाशित विज्ञापनों पर कर ।

(सात) अन्तर्राज्यीय व्यापार तथा वाणिज्य के सिलसिले में माल के क्रय विक्रय पर कर ।

३—सघ द्वारा लगाये व संग्रहीत आयकर जिनका विभाजन सघ व राज्यों के मध्य में होता है । अनुच्छेद २७० के अनुसार सघीय भू-भागों के लिये निर्धारित राशि तथा सघीय व्यय को काटकर शेष आयकर की राशि का विभाजन सघ व राज्यों में राष्ट्रपति वित्तीय आयोगों के प्रतिवेदन पर विचार करने के पश्चात् आदेश द्वारा करता है ।

अनुच्छेद २७१ के अनुसार ससद विभिन्न करो की जो कि अनुच्छेद २६९ व २७० में उल्लिखित है । सघ के उद्देश्यों को पूर्ण करने हेतु अधिकार द्वारा वृद्धि कर सकेगी ।

४—सघ द्वारा लगाये गये तथा संग्रहीत कर जिनका विभाजन सघ व राज्यों के मध्य होता है —ये कर इस प्रकार के हैं—दवाई और शृङ्गार सबधी वस्तुओं को छोड़कर अन्य वस्तुओं पर लगाये उत्पादन शुल्क ।



ख. संघ सरकार द्वारा राज्य सरकारों को सहायक अनुदान—भारतीय सविधान में सघ सरकार के राजस्व स्रोत से तीन प्रकार के सहायक अनुदान राज्यों को दिये जाते हैं ।

१—अनुच्छेद २७३ के अनुसार असम, बिहार, उड़ीसा तथा पश्चिम बंगाल को जूट और जूट से निर्मित वस्तुओं पर निर्यात कर के बदले में सघ सरकार द्वारा अनुदान दिया जाता है । राष्ट्रपति अनुदान की राशि निर्धारित करता है । इस राज्यों को अनुदान जब तक दिया जावेगा, जब तक भारत सरकार द्वारा जूट या जूट से निर्मित वस्तुओं पर शुल्क लगाया जाता है, या सविधान के प्रारम्भ से दस वर्षों तक इन दोनों में से जो भी पहले हो, उसके होने तक ।

२—अनुच्छेद २७५ के अन्तर्गत ससद को यह अधिकार है कि सघ के किसी राज्य को जिसको वित्तीय अनुदान की आवश्यकता है, सहायक अनुदान प्रदत्त करें । किस मात्रा में यह अनुदान दिया जाना चाहिये, इसका निर्धारण करने का अधिकार ससद को है । सघीय सरकार का यह अतिरिक्त कर्तव्य है कि राज्यों द्वारा अनुसूचित आदिम जातियों के कल्याण हेतु प्रारम्भ की गई योजनाओं को पूरा करने के लिए और अनुसूचित क्षेत्रों के प्रशासनिक स्तर को ऊँचा करने हेतु सहायक अनुदान प्रदत्त करें । सविधान द्वारा असम के आदिम क्षेत्रों के विकास हेतु विशेष सहायक अनुदान के लिये प्रावधान किया गया है ।

३—अनुच्छेद २८२ के अन्तर्गत सघीय व राज्य सरकारों को यह अधिकार है कि किसी भी सार्वजनिक उद्देश्य की पूर्ति हेतु सहायक अनुदान प्रदत्त करें । इसके बावजूद भी कि वह विषय ससद व राज्य विधान मण्डल के व्यवस्थापन के दायरे में न हो ।

ग. पारस्परिक करों से सघ तथा राज्यों की मुक्ति—१—अनुच्छेद २८५ के अन्तर्गत जब तक ससद कानून द्वारा कोई प्रावधान न करे, राज्य सरकारें सघ की सम्पत्ति पर कर नहीं लगा सकती हैं ।

२—अनुच्छेद २८७ के अनुसार भारत सरकार या रेल द्वारा उपयोग में ली जाने वाली बिजली पर बिना ससद की अनुमति के राज्यों द्वारा किसी प्रकार का शुल्क नहीं लगाया जा सकता है ।

३—अनुच्छेद २८८ के अन्तर्गत बिना राष्ट्रपति की अनुमति के कोई राज्य, ऐसे प्राधिकरण द्वारा दिये गये या नियन्त्रित पानी या बिजली पर शुल्क नहीं लगा सकता जो अन्तरराज्यीय नदियों या नदी-दूनो (घाटियों) के विकास या विनियम के लिए स्थापित किया गया है ।

४—अनुच्छेद २८९ के अनुसार सघ सरकार को राज्यों की सम्पत्ति तथा आय पर कर लगाने का अधिकार नहीं है । परन्तु किसी राज्य सरकार द्वारा किये जाने



वाले व्यापार या व्यवसाय की सघीय करें से मुक्ति तब ही मिल सकेगी, जब संसद कानून द्वारा यह घोषित करती है कि ऐसा व्यापार या व्यवसाय राज्य सरकार के कार्यों का भाग है।

घ सघ तथा राज्यों की ऋण लेने की शक्ति—संविधान के अनुच्छेद २६२ के अनुसार सघीय सरकार को भारत की सचिवनिधि की प्रतिभूति पर ऋण लेने का अधिकार है। किन्तु इस विषय पर संसद कानून द्वारा सीमाएं लगा सकती है। राज्यों को भारतीय प्रदेश में राज्य सचिव निधि की प्रतिभूति पर ऋण लेने का अधिकार है। राज्यों के ऋण लेने के अधिकार पर संविधान द्वारा कुछ सीमाएं रखी गई हैं जो इस प्रकार हैं —

१—राज्यों द्वारा भारत में ही ऋण लिया जा सकता है।

२—यदि राज्य सरकार ने अपना पुराना ऋण सघ सरकार के प्रति चुका न दिया है तो नये ऋण लेने के लिए सघ सरकार की अनुमति आवश्यक होगी।

३—राज्य विधान मण्डल राज्य सरकार के ऋण लेने के अधिकार पर सीमाएं लगा सकती है।

अनुच्छेद २६३ के अनुसार सघीय सरकार राज्यों को संसद द्वारा निर्धारित शर्तों के अनुसार ऋण दे सकती है।

ड. वित्तीय सख्त कालीन उद्घोषण १—अनुच्छेद ३६० के अनुसार राष्ट्रपति को विश्वास हो जाता है कि ऐसी स्थिति पैदा हो गई है, जिससे भारत तथा उसके किसी राज्य क्षेत्र के किसी भाग का वित्तीय स्थायित्व या प्रायय सबट में है तो वह वित्तीय संकटकालीन उद्घोषणा कर सकता है। इस सन्दर्भ में सघ-सरकार राज्यों की सरकारों को वित्त व्यवस्था के सबब में आदेश तथा निर्देश दे सकती है। सघ सरकार, सघ तथा राज्यों के प्रशासन के सबब में कार्यरत अधिकारियों, जिनमें सर्वोच्च तथा उच्च न्यायालय के न्यायाधीश भी सम्मिलित हैं, के भत्ते तथा वेतन में कटौती के लिए आदेश दे सकती है। इस सन्दर्भ में राज्य विधान मण्डलों द्वारा पारित अन-विधेयकों के लिए भी सघ सरकार यह आदेश दे सकती है कि उनको राष्ट्रपति की सहमति के लिए सुरक्षित रखा जाय।

च—अन्त में, सघ तथा राज्यों के वित्तीय सबबों की दृष्टि से, नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक की भूमिका भी अत्यधिक महत्त्वपूर्ण है। नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है तथा संसद द्वारा उसको राज्यों के लेखा के सबब में कार्य तथा अधिकार सौंपे जाते हैं। राज्यों के लेखों पर नियन्त्रण तथा महालेखा परीक्षक का पूरा नियन्त्रण रहता है।

सघ तथा राज्यों के विभिन्न सबबों का अध्ययन करने के पश्चात् यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि तीनों, व्यवस्थापन, प्रशासकीय तथा वित्तीय क्षेत्रों में



सद्य सरकार को राज्य सरकारों की अपक्षा अत्यधिक अधिकार प्राप्त हैं। सविधान निर्माताओं ने सधीय सरकार को सशक्त रखने के लिए इन क्षेत्रों में पर्याप्त शक्तियाँ दी हैं। सधीय सरकार की स्थिति, उन स्थितियाँ में और अधिक शक्तिशाली हो जाती है, जब केन्द्र तथा राज्य सरकार एक ही राजनीतिक दल द्वारा स्थापित हैं। भारतीय राजनीति में १९६७ के चतुर्थ आम-चुनाव के पूर्व लगभग सभी राज्यों में (केरल को छोड़कर) कांग्रेस सरकारें थी। केन्द्र में भी कांग्रेस दल सत्तारूढ़ था। केन्द्र तथा राज्यों की सरकारों की नीतियाँ में एकस्यता थी, और यदि किसी राज्य तथा केन्द्र में विवाद उठता था तो उसको दलीय अनुशासन के आधार पर राजनीतिक स्तर पर सुलझाया जाता था। परन्तु चौथे आम-चुनाव के पश्चात् कई राज्यों में गैर-कांग्रेसी सरकारें स्थापित हुईं। कई बार गैर-कांग्रेसी सरकारों ने केन्द्रीय सरकार पर उसके प्रति पक्षपात पूर्ण व्यवहार का आरोप लगाया, विशेषकर दूसरे आम चुनाव (१९५७) के बाद जब केरल में श्री नम्बूद्रीपाद की साम्यवादी सरकार को, जिसे बर्खास्त किये जाने के अन्तिम क्षण तक केरल विधान-मण्डल में बहुमत प्राप्त था, केन्द्र सरकार ने बर्खास्त करके राष्ट्रपति शासन लागू किया। केन्द्रीय सरकार के इस कार्य की देश में बड़ी आलोचना हुई। इसी प्रकार जब पश्चिम बंगाल के राज्यपाल धर्मवीर ने १९६७ में श्री अजय मुर्कजी की सरकार को बर्खास्त किया तब उसकी भी आलोचना हुई।

इस सन्दर्भ में विरोधी दलों द्वारा राज्यपाल की भूमिका की विशेष रूप से बड़ी आलोचना की गई। राज्यपाल की भूमिका के सन्दर्भ में यह कहा गया कि राज्यपाल ने केन्द्र में सत्तारूढ़ दल के हितों को ध्यान में रखते हुए, राज्य सरकार के विरुद्ध पक्षपात पूर्ण व्यवहार किया।

अन्त में यह कहना उचित होगा कि किसी भी सधीय व्यवस्था की सफलता के लिए सद्य सरकार तथा राज्यों की सरकारों में सभी क्षेत्रों में पारस्परिक सहयोग होना अति आवश्यक है। सद्यवाद जैसा पूर्व में कहा जा चुका है, राष्ट्रीय एकता तथा राज्यों (इकाइयों) की स्वायत्तता के समन्वय तथा सामंजस्य पर आधारित एक सिद्धान्त है। राष्ट्रीय एकता की दृष्टि से सद्य की इकाइयों का यह कर्तव्य है कि राष्ट्रियता के अन्तर्गत अपने अपने अक्षय क्षेत्रों रखने का अपना कर्तव्य करें, तथा विघटनकारी प्रवृत्तियों को रोकें। सद्य के राज्यों की स्वायत्तता के सन्दर्भ में दूसरी ओर केन्द्र सरकार का यह दायित्व है कि वह राज्यों की स्वायत्तता का सविधान के अन्तर्गत पोषण करे। विभिन्न क्षेत्रों में, विशेषकर राजनीतिक तथा वित्तीय क्षेत्रों में सधीय सरकार को राज्यों के प्रति उदार और सहनशील होना आवश्यक है।



सब एक राज्यों में, राज्यपालों की नियुक्ति के विषय पर केन्द्रीय सरकार को गंभीरतापूर्वक विचार करने के पश्चात् ही राज्यपाल की नियुक्ति करना चाहिये। स्वस्थ परम्पराओं को स्थापित करने के लिए राज्यपाल के पद को निर्वासित या सेवा-निवृत्त राजनीतिज्ञों या शरणस्थान न बना दिया जाये। राज्यपाल के पद पर, निष्ठावान् निष्पक्ष, तथा उच्च बौद्धिक तथा नैतिक स्तर के व्यक्तियों को ही मनोनीत करना चाहिये, क्योंकि, चौथे ग्राम-सुनाव के पश्चात् परिवर्तित राजनीति में राज्यपाल को कुछ परिस्थितियों में अपने स्वेच्छाधिकारों को उपयोग में लाना होगा। प्रशासकीय सुधार आयोग ने सब तथा राज्यों के सबंध के विषय पर अपने प्रतिवेदन में राज्यपालों के स्वेच्छाधिकारों के सबंध में सुझाव दिया है, कि भूँकि सविधान में राज्यपाल के स्वेच्छाधिकारों को परिभाषित नहीं किया गया है, इसलिए यह कार्य अन्तरांगीय परिषद को सौंपा जाना चाहिये।

सब तथा राज्यों के वित्तीय सबंधों के सम्बन्ध में सविधान में राज्यों के भाग के साधन सीमित है। अतः राज्यों को वित्तीय सहायता के लिए सब सरकार पर निर्भर रहना पड़ता है, विशेषकर राज्यों को पंचवर्षीय योजनाओं के लिए प्रशासकीय सुधार आयोग ने सुझाव दिया है कि प्रत्येक पंचवर्षीय योजना के आरम्भ में राज्य के भाग के सातों को सब और राज्यों के मध्य आवश्यकतानुसार विभाजित करने के लिए एक वित्त आयोग की नियुक्ति होनी चाहिये।

भारतीय सविधान के दायरे में सब तथा राज्यों के मध्य पारस्परिक सहयोग के लिए पर्याप्त प्रावधान है, जिसके आधार पर सबवाद के दोनों लक्ष्यों—राष्ट्रीय एकता तथा राज्यों की स्वायत्तता को प्राप्त किया जा सकता है।



## लोक सेवा आयोग

भारतीय संविधान में अनुच्छेद ३१५ के अनुसार सभ के लिए एक लोक सेवा आयोग तथा प्रत्येक राज्य के लिए एक लोक सेवा आयोग का प्रावधान किया गया है। परन्तु यदि दो या दो से अधिक राज्यों के विधान-मंडलों द्वारा संसद को उनके लिए एक संयुक्त लोक सेवा आयोग स्थापित करने का प्रस्ताव पारित कर अधिवृत्त किया जाता है, तो संसद इन राज्यों के लिए एक संयुक्त लोक सेवा आयोग की स्थापना करेगी। किसी राज्य के राज्यपाल के निवेदन पर, राष्ट्रपति की सहमति प्राप्त होने के पश्चात् सघीय लोक सेवा आयोग उक्त राज्य के लोक सेवा आयोग के कार्यों को करेगा।

**सदस्यों की नियुक्ति व कार्यकाल**—सघ लोक सेवा आयोग तथा संयुक्त लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष और सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष तथा सदस्यों की नियुक्ति राज्यपाल करता है। सघ लोक सेवा आयोग तथा राज्य लोक सेवा आयोग के आठ सदस्य ऐसे होने चाहिए जो भारत सरकार या किसी राज्य सरकार के अधीन कम से कम दस वर्ष तक सेवा-रत रहे हों।

सघ लोक सेवा आयोग तथा संयुक्त आयोग के सदस्यों की संख्या राष्ट्रपति निर्धारित करता है। सघ लोक सेवा आयोग में एक अध्यक्ष और सात सदस्य हैं। राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों की संख्या राज्यपाल निर्धारित करता है। साधारणतया राज्य लोक सेवा आयोग के तीन सदस्य होते हैं जिनमें से एक अध्यक्ष होता है।

सघ तथा राज्य लोक सेवा आयोगों के सदस्यों का कार्यकाल ॥ वर्ष का या सघ लोक सेवा आयोग के सदस्यों के ६५ वर्ष तथा राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों के लिए ६० वर्ष की आयु प्राप्त होने तक (जो भी इनमें से पहले हो वह लागू होगा) का है।

**सघ और राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों की पदव्युत्ति**—सघ और राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष तथा सदस्यों को राष्ट्रपति दुराचार के कारण आदेश द्वारा, जबकि इस विषय पर सर्वोच्च न्यायालय ने जांच करके राष्ट्रपति को अपना



प्रतिवेदन प्रस्तुत कर दिया है, पदच्युत कर सकता है। जाँच के दौरान राष्ट्रपति सदस्य को निलम्बित कर सकता है।

लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष तथा किसी सदस्य को राष्ट्रपति द्वारा निम्न-लिखित किसी कारण के आधार पर भी पदच्युत किया जा सकता है, यदि,

क—वह दिवालिया हो, या

ख—वह अपने कार्यकाल में कोई अन्य संबैतनिक कार्य स्वीकार कर लेता है, या

ग—राष्ट्रपति की सम्मति में वह व्यक्ति मानसिक या शारीरिक दुर्बलता के कारण अपने पद पर कार्य करने में असमर्थ हो गया है।

अनुच्छेद ३१७ के अनुसार यदि भारत सरकार या किसी राज्य सरकार द्वारा या इनके वास्ते किये गये किसी सविदा या करार से लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष या सदस्य का सम्बन्ध हो तो इसको दुराचार समझा जायेगा, और इस आधार पर उसको पदच्युत किया जा सकेगा।

सब लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष को, अनुच्छेद ३१६ के अनुसार, उसके कार्य-काल के समाप्त होने के पश्चात् सच या किसी राज्य सरकार में अधीन किसी पद पर पुन नियुक्त नहीं किया जा सकता है। सच तथा राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों को उनका कार्यकाल समाप्त होने के पश्चात् उसी पद पर पुन नियुक्त नहीं किया जा सकता है। परन्तु सच लोक सेवा आयोग के सदस्यों के कार्यकाल समाप्त होने पर उनको राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष के पद पर नियुक्त किया जा सकता है। किसी राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष को उसके कार्य-काल के समाप्त होने पर सच लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष या सदस्य के रूप में नियुक्त किया जा सकता है या उसको किसी अन्य राज्य लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष या सदस्य नियुक्त किया जा सकता है। राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों को, उनका कार्यकाल समाप्त होने के पश्चात् सच लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष या सदस्य के पद पर नियुक्त किया जा सकता है। सिवाय इन नियुक्तियों के सच तथा राज्य लोक सेवा आयोगों के सदस्य किसी अन्य पद पर नियुक्त नहीं किये जा सकते हैं।

लोक सेवा आयोग के कार्य—शक्तियों तथा क्षेत्राधिकारों के विभाजन के कारण एक सघीय राज्य में, दो प्रकारों की सरकार होती हैं, केन्द्रीय (सघीय सरकार) तथा राज्य सरकारें। अपने विभिन्न कार्यों के सम्पादन के लिए दोनों प्रकार की सरकारों के लिए पृथक लोक सेवाओं की आवश्यकता होती है। भारतीय सविधान के अंतर्गत भी, सघीय व्यवस्था होने के कारण, लोक सेवाओं को, मुख्यतः दो भागों में रखा गया है। यह निम्नानुसार है—



१ सघीय (केन्द्रीय) लोक सेवाएँ—सघीय लोक सेवाएँ सघीय विषयो के प्रशासन के लिए स्थापित की जाती हैं। कुछ सघीय विषयो के उदाहरण इस प्रकार हैं—विदेशी मामले, प्रतिरक्षा, भायवर, डाक तथा तार व्यवस्था, रेल आदि। इन सेवाओं से संबंधित अधिकारियों की नियुक्ति, पदोन्नति, प्रशिक्षण, अनुशासन, सेवा-निवृत्ति आदि से सम्बन्धित समस्त मामले केन्द्रीय (सघीय) सरकार के नियंत्रण में हैं। मुख्यतः इन विषयो के सञ्च में केन्द्रीय सरकार सघ लोक सेवा के परामर्श से कार्य करती है।

२ राज्य लोक सेवाएँ—राज्य लोक सेवाओं की स्थापना का उद्देश्य राज्य से संबंधित विषयो का प्रशासन करना है। राज्यों के क्षेत्राधिकार में कुछ विषयो के उदाहरण निम्नलिखित हैं—राजस्व, कृषि, वन, शिक्षा, स्वास्थ्य, पशुपालन, पुलिस आदि। इन राज्य-सेवाओं से संबंधित अधिकारियों की नियुक्ति, पदोन्नति, प्रशिक्षण, अनुशासन, सेवा निवृत्ति आदि समस्त मामले राज्य सरकार के नियंत्रण में हैं। इन विषयो के सञ्च में राज्य सरकार राज्य-लोक सेवा आयोग की परामर्श से काम करती है।

सघीय (केन्द्रीय) तथा राज्य सेवाओं के अतिरिक्त, संविधान में अखिल भारतीय सेवाओं के लिए अनुच्छेद ३१२ के अन्तर्गत प्रावधान किया गया है। ये अखिल भारतीय सेवाएँ केन्द्र एवं राज्यों दोनों के लिए समान रूप से हैं। संविधान में दो अखिल भारतीय सेवाओं का उल्लेख है (i) भारतीय प्रशासकीय सेवा, तथा (ii) भारतीय पुलिस सेवा। संविधान के अनुच्छेद ३१२ (१) के अनुसार संसद अन्य अखिल भारतीय सेवाओं की स्थापना कर सकती है, यदि वह ने बहुमत से यह प्रस्ताव पारित करती है कि राष्ट्रीय हित में ऐसी सेवा की स्थापना करना आवश्यक है।

जैसा विदित हो चुका है, भारतीय प्रशासकीय सेवा, सघ तथा राज्यों के समान उपयोग के लिए हैं। भारतीय प्रशासकीय तथा अन्य अखिल भारतीय सेवाओं में नियुक्ति सघ सरकार सघीय लोक सेवा आयोग द्वारा आयोजित परीक्षाओं के आधार पर करती है। फिर सघ सरकार इन प्रशासकीय अधिकारियों को सघ के विभिन्न राज्यों में नियुक्त करती है। इन प्रशासकीय अधिकारियों का थोड़ा कार्यकाल केन्द्रीय सरकार की सेवा से भी सम्बंधित रहता है। प्रशासकीय अधिकारियों के इस आदान-प्रदान से सघ तथा राज्यों दोनों को लाभ है, क्योंकि जहाँ इनके माध्यम से केन्द्रीय सरकार को राज्यों की स्थिति का ज्ञान होता है वही राज्यों को इन से केन्द्रीय सरकार की नीतियों तथा परियोजनाओं के संबंध में जानकारी प्राप्त होती है।

भारतीय प्रशासकीय सेवा की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि इसके अधिकारी 'सामान्यता-प्रधान' प्रशासकीय अधिकारी होते हैं अर्थात्, उनकी योग्यताओं



तथा सामान्य दक्षता की दृष्टि से उनसे यह अपेक्षा की जा सकती है कि वे विभिन्न प्रकार के पदों पर कार्य करने में सक्षम हैं। उदाहरण स्वरूप भारतीय प्रशासकीय सेवा के अधिकारियों की नियुक्ति कमी कानून व्यवस्था, कमी राजस्व, कमी व्यापार-वाणिज्य, कमी विभिन्न जनकल्याणकारी शिक्षा आदि में सवर्धित पदों पर होनी है।

भारतीय सविधान के अनुच्छेद ३२० के अन्तर्गत लोक सेवा आयोग के कार्य निम्नानुसार होंगे—

१. सच तथा राज्य लोक सेवा आयोग मध्य तथा राज्यों के अधीन विभिन्न लोक सेवाओं में भरती करने के लिए परीक्षाओं का आयोजन करेंगे।

२. दो या दो से अधिक राज्यों के अनुरोध पर उनके लिए लोक सेवाओं में विशेष योग्यता प्राप्त प्रत्याशियों की भरती के लिए सच लोक सेवा आयोग द्वारा समुक्त योजनाओं का निर्माण तथा क्रियान्वयन करना।

३. निम्नलिखित विषयों पर सच लोक सेवा आयोग तथा राज्य लोक सेवा आयोग सच तथा सवर्धित राज्य सरकार को सन्तुष्ट करेंगे।

(क) ऐसा कोई भी विषय जो अमैनिश पदों पर अमैनिश लोक सेवा में भरती के लिए उनको प्रेषित किया गया हो। — •

(ख) उन मित्रातों के सवर्ध में जिनके आधार पर नियुक्तियाँ, पदोन्नति तथा एक सेवा से अन्य सेवा में स्थानान्तरण करना है।

(ग) लोक सेवाओं में अनुशासन-सम्बन्धी मामले।

(घ) सरकारी कर्मचारियों के उन दावों के सवर्ध में जिनके अनुसार उनके विरुद्ध सरकारी कार्यों के करने के कारण की गई कानूनी कार्रवाई के फलस्वरूप क्षय बहुत करना पड़ता है।

(ङ) किसी सरकारी कर्मचारी द्वारा असैनिक पद पर कार्य करते हुए यदि किसी क्षति का शिकार होना पड़ता है तो सेवा निवृत्ति सवर्ध उम्मीद दावा।

४. सेवाओं के सवर्ध में अन्य कोई कार्य जो सनद द्वारा सच लोक सेवा आयोग और राज्य विधान सभा द्वारा राज्य लोक सेवा आयोग को सौंपा गया है।

अतः सच लोक सेवाओं के लिए सच लोक सेवा आयोग तथा राज्य लोक सेवाओं के लिए राज्य लोक सेवा आयोग से सवर्धित सरकार को मुराद, नियुक्ति, पदोन्नति, स्थानान्तरण, अनुशासन, दावों आदि मामलों में परामर्श लेना आवश्यक है।

अनुच्छेद ३२० के अनुसार सविधान राष्ट्रपति तथा राज्यपालों को ऐसे नियम बनाने के लिए अधिकृत करती है, जिनमें उन विषयों का उल्लेख होगा जिन पर लोक सेवा आयोग से परामर्श लेने की आवश्यकता नहीं होगी। इस तरह,



अनुच्छेद ३२० के अनुसार, पिछड़े वर्गों, अनुसूचित जातियों के पक्ष में नियुक्तियों या पदों को सुरक्षित करने के लिए लोक सेवा आयोग से परामर्श लेने की कोई आवश्यकता नहीं है। परन्तु अनुच्छेद ३२० के अन्तर्गत यह आवश्यक है कि इस प्रकार के नियमों को जो राष्ट्रपति या राज्यपाल द्वारा उन विषयों को निर्धारित करने के लिए बनाये जाते हैं जिनके संबंध में लोक सेवा आयोग से परामर्श लेना आवश्यक नहीं है तो उन्हें संबंधित व्यवस्थापिका (संघ के लिए ससद तथा राज्य के लिए विधान सभा) के समक्ष रखा जाये। ससद या राज्य विधान सभा को ऐसे नियमों में परिवर्तन करने का पूर्ण अधिकार प्राप्त होगा।

संविधान के अनुच्छेद ३२३ के अनुसार संघ आयोग तथा राज्य आयोग का यह कर्तव्य है कि प्रतिवर्ष अपना प्रतिवेदन राष्ट्रपति तथा राज्यपाल को प्रस्तुत करे जिसमें उनकी अपने कार्यों का विवरण देना होगा। तत्पश्चात् राष्ट्रपति और राज्यपाल तुरंत ऐसे प्रतिवेदन को ससद तथा राज्य विधान मंडल के समक्ष एक स्मरण लेख के साथ रखेगा जिसमें कारणों सहित उन प्रकरणों का उल्लेख होगा, जिन पर लोक सेवा आयोग के सुझाव स्वीकृत नहीं किये गये।

लोक सेवा आयोग के सदस्यों की स्वतंत्रता—लोक सेवाओं में नियुक्ति प्रत्याशियों की योग्यताओं के आधार पर ही की जानी चाहिए, जिसने प्रशासन में स्वच्छता तथा दक्षता प्राप्त की जा सके। यदि प्रशासन में योग्य अधिकारियों की नियुक्ति नहीं होती है तो प्रशासन में इससे फलस्वरूप उत्पन्न हुई त्रुटियों से समस्त राष्ट्र की प्रगति अवरुद्ध हो सकती है। अतएव, प्रशासकीय अधिकारियों की योग्यता के आधार पर भरती, नियुक्ति तथा पदोन्नति आदि के लिए एक स्वतंत्र निष्पक्ष तथा निष्ठावान् संस्था का होना अतिआवश्यक है जो बाह्य प्रभावों से स्वतंत्र रहकर, निष्पक्षतापूर्वक अपने कार्यों को कर सकेगी। भारतीय संविधान निर्माताओं ने इन मुद्दों की दृष्टिकोण से लोक सेवा आयोग के सदस्यों की स्वतंत्रता के लिए निम्नलिखित प्रावधान किये हैं।

१. सदस्यों का कार्यकाल संविधान द्वारा निर्धारित है, और किसी सदस्य को पुनः उसी पद पर नियुक्त नहीं किया जा सकता है।

२. लोक सेवा के अध्यक्ष या सदस्य को संविधान में निर्धारित प्रक्रियानुसार ही पदच्युत किया जा सकता है। अनुच्छेद ३१७ (१) के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा सर्वोच्च न्यायालय को लोक सेवा आयोग के किसी सदस्य के दुराचार के मामले को प्रेषित किये जाने पर यदि सर्वोच्च न्यायालय जांच करने के उपरांत राष्ट्रपति को यह प्रतिवेदन देता है कि उक्त सदस्य पर लगाया दुराचार का आरोप सत्य है, तो राष्ट्रपति एक आदेश द्वारा उस सदस्य को पदच्युत कर सकता है।

३. किसी भी सदस्य के पद से संबंधित शर्तों को उसके कार्यकाल में उसके नुकसान के लिए नहीं बदला जा सकता है। लोक सेवा आयोग के सदस्यों के



वेतन तथा भत्ते और प्रशासकीय व्यय सचिव निधि पर भारित हैं। अतएव सघ और राज्य लोक सेवा आयोगों के सदस्यों ने वेतन तथा भत्तों के सबंध में ससद तथा राज्य विधान मंडलों में मतदान नहीं किया जा सकता है।

४ सघ और राज्यों के लोक सेवा आयोगों ने अध्यक्षों और सदस्यों को कुछ अपवादों को छोड़कर, पुनः उसी पद या किसी सरकारी पद पर नियुक्त नहीं किया जा सकता है। ये अपवाद निम्नानुसार हैं।

(क) राज्य लोक सेवा का अध्यक्ष, सघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष या सदस्य के पद पर नियुक्त किया जा सकता है।

(ख) किसी राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्य को सघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष या सदस्य के पद पर नियुक्त किया जा सकता है, या उसे उसी या अन्य राज्य लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष के पद पर नियुक्त किया जा सकता है।

(ग) सघ लोक सेवा आयोग के सदस्य को सघ लोक सेवा आयोग या किसी राज्य लोक सेवा आयोग का अध्यक्ष नियुक्त किया जा सकता है।

५ लोक सेवा आयोगों द्वारा अपने कार्यों को निष्पक्षतापूर्वक तथा स्वतन्त्रतापूर्वक करने के लिए सविधान निर्माताओं ने इनके सदस्यों की परिपक्वता पर भी बल दिया। इस कारण उन्होंने सघ लोक सेवा आयोग तथा राज्य लोक सेवा आयोग के सदस्यों के सेवा निवृत्त होने की आयु क्रमशः पैंसठ और साठ वर्ष निर्धारित की है।

भारत में लोक सेवा आयोगों के लिए सविधान में प्रावधान करने से इनको एक विशेष महत्व प्राप्त हुआ है। इंग्लैंड तथा अमेरिका में लोक सेवा आयोगों की स्थापना व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानून के आधार पर हुई है। तथापि, भारतीय सविधान में, लोक सेवा आयोगों के सबंध में कतिपय महत्वपूर्ण ग्रहणों के स्पष्ट उल्लेख की अनुपस्थिति में, लोक सेवा आयोग विशेषकर विभिन्न राज्यों में, स्वतन्त्रता एवं निष्पक्षतापूर्वक कार्य करने में सफल नहीं हुए हैं। सविधान में लोक सेवा आयोग के सदस्यों की योग्यताओं के सबंध में कोई प्रावधान नहीं है। कई राज्य सरकारों ने इसका पूरा लाभ लेते हुए, इच्छानुसार लोक सेवा आयोग के सदस्यों की नियुक्ति की। यह आरोप लगाया गया है कि कमी-बन्दी राजनीतिज्ञों को अपने दल की सेवा करने के लिए सत्तारूढ़ दल द्वारा पारितोदक के रूप में, लोक सेवा आयोग के पद पर नियुक्त किया गया है। अतएव यह आवश्यक है कि सविधान में संशोधन करके, लोक सेवा आयोग के सदस्यों की योग्यता तथा नियुक्ति-प्रणाली पर, कतिपय निश्चित प्रावधान जोड़े जायें।



## ग्रन्थानुक्रमणिका

- मइयर एस० पी० एण्ड श्रीनिवासन भार०—'रट्डीज इन इण्डियन डेमोग्रेसी'  
(मलाइड पब्लिशर्स, बम्बई, १९६५)
- मक्लेन्डरोयिच सी० एच०—'वान्स्टीट्यूशनल डेवलपमेन्ट इन इण्डिया'  
(प्राक्सफोर्ड युनि० प्रेस, १९५७)
- मेनर्जी ए० सी०—'दी मेकिंग आफ द वान्स्टीट्यूशन जिल्द-२  
(ए० मुक्जी एण्ड वी० बलकत्ता, १९४८)
- मेनर्जी डी० एन०—'सम आस्पेक्ट्स आफ द इण्डियन वान्स्टीट्यूशन'  
(दी वल्ड प्रेस, बलकत्ता, १९६२)
- मेनर्जी डी० एन०—'अवर फण्डामेन्टल राईट्स'  
(द वल्ड प्रेस, कलकत्ता, १९६०)
- मसु डी० डी०—'कमेन्ट्री आन दि वान्स्टीट्यूशन आफ इण्डिया, जिल्द—१, २,  
(एस० सी० सरकार एण्ड सग्स बलकत्ता १९६५)
- भाभरी सी० पी०—'पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन'  
(जय प्रकाशनाथ एण्ड वी० १९६०)
- भाइस लार्ड जे०—'माडर्न डेमोग्रेसी, जिल्द—२,  
(मेवमिलन एण्ड वी० न्यूयार्क १९२९)
- भाइस लार्ड जे०—'दि अमेरिकन कामनवेल्थ, जिल्द—१',  
(मेवमिलन एण्ड वी० न्यूयार्क, १८९८)
- बागना एम० सी०—'द इन्डिविजुल एण्ड द स्टेट'  
(एशिया पब्लिशिंग हाउस, १९५८)
- कारयिन ई० एस०—'द डॉक्ट्राइन आफ ज्यूडिशियल रिव्यू'  
(प्रिन्सटन, १९१४)
- कारयिन ई० एस०—'द कोर्ट अवर दि वान्स्टीट्यूशन'  
(प्रिन्सटन, १९३८)
- दास एस० सी०—'द वान्स्टीट्यूशन आफ इण्डिया, ए कम्प्रेटिव्ह स्टेडी,  
(चैतन्य पब्लिशिंग हाउस, अलाहाबाद, १९६०)
- दयाल एस०—'दि वान्स्टीट्यूशन आफ इण्डिया'  
(अलाहाबाद ला एजेन्सी, १९६४)



- रायसी ए० बी०—‘ता आरु दि कान्स्टीट्यूशन’  
(मेकमिन एण्ड बी, निमिटेट, लन्दन, १८३८)
- फाईनर एच०—‘प्योरी एण्ड प्रेक्टिस आरु माउन् गवर्मेन्ट’  
(हिनरी होन्ट एण्ड बी० न्यूयार्क १८३०)
- गाइगिय डी० आर०—‘इन्डियन प्लानिय एण्ड प्लानिय कमीशन’  
(हयान्ड लाम्बी इन्स्टीट्यूट आरु पानिटिकल साइन्स  
ब्रह्मशाबाद, १८३८)
- एन्जेनरिङ्गर पो० बी०—‘ता तिवर्टी एण्ड सोसियल जस्टिस’  
(एगिया पब्लिशिंग हाउस बम्बई, १८६५)
- गार्नर जे० डब्ल्यू—‘पोलिटिकल साइन्स एण्ड गवर्मेन्ट’  
(ब्रमरीकन बुक कम्पनी, न्यूयार्क, १८३२)
- गेटेल आर० सी०—‘पोलिटिकल साइन्स’  
(द वर्ल्ड प्रेस कम्पनी, १८५४)
- ग्रेडहिल ए०—‘दि रिपब्लिक आरु इन्डिया’  
(लन्दन, १८५१)
- ग्रीस एच० आर०—‘द ब्रिटिश कान्स्टीट्यूशन’  
(जार्ज एलेन एण्ड अनविन सिमि० लन्दन, १८३८)
- गुप्ता एम० जी०—‘आम्बेकट्म आरु दि इन्डियन कान्स्टीट्यूशन’  
(सिन्दल बुक डीपो, असाहाबाद, १८६४ एवं १८५६ दोनो)
- हाल्सपा जी० ए०—‘टिनेमान आरु डेमोक्रेटिक पालिटिक्स इन इन्डिया’  
(मानक पेनेस, बम्बई, १८६६)
- हस्मूमनी ए० पी०—‘सम प्रोन्जेम्स आरु एडमिनीस्ट्रेटिव ता इन इन्डिया’  
(एगिया पब्लिशिंग हाउस बम्बई, १८६५)
- हिशायन डन्लाह एम०—‘डेमोक्रेसी इन इन्डिया एण्ड दि कान्स्टिट्यूशनल प्रोसेस’  
(एगिया पब्लिशिंग हाउस, बम्बई, १८६५)
- जेना बी० बी०—‘पानिदामेन्ट्री कमेटीज इन इन्डिया’  
(माइन्टिक बुक एजेन्सी, कलकत्ता, १८६६)
- जैनिग्र सर० आई०—‘पानिदामेन्ट’  
(क्रेन्डिज मुनिवर्सिटी प्रेस, १८५३)
- जैनिग्र सर० आई०—‘सम क्लेक्टोरनटिक, आरु कान्स्टीट्यूशन आरु इन्डिया’  
(आक्सफोर्ड मुनि० प्रेस १८५०)
- जैनिग्र सर० आई०—‘क्रीनेट गवर्मेन्ट’  
(क्रेन्डिज मुनि० प्रेस १८५८)



जोशी जी० एन०—'ग्रास्पेस्टस ग्राफ इण्डियन वान्स्टीट्यूशन ला'  
(युनिफिटी ग्राफ बम्बई, १९६५)

जोशी जी० एन०—'दि वान्स्टीट्यूशन ग्राफ इण्डिया'  
मेकमिलन एण्ड को० १९५२)

कागजी एम० सी० जे०—'वान्स्टीट्यूशन ग्राफ इण्डिया'  
(मेट्रोपोलिटन बुक कम्पनी, देहली १९५८)

कपूर ए० सी०—'सेलेक्ट वान्स्टीट्यूशन'  
(बाद एण्ड को० देहली, १९६०)

कश्यप एस० सी०—'दि पालिटिक्स ग्राफ डिफेक्शन'  
(पब्लिशिंग ग्रुप दि ग्रास्पीसिस ग्राफ इन्स्टीट्यूट)

लाल ए० बी०—'दि इण्डियन पालियामेन्ट'  
(चैतन्य पब्लिशिंग हाउस अलाहाबाद १९५६)

लास्की एच० जे०—'रिप्लेक्शन्स ग्राफ दि वान्स्टीट्यूशन'  
(मेनचेस्टर युनि० प्रेस, १९५१)

लास्की एच० जे०—'ए ग्रामर ग्राफ पालिटिक्स'  
(जार्ज एलेन एण्ड अनविन लिमि० लन्दन, १९३८)

लास्की एच० जे०—'पालियामेन्ट्री गर्वमेन्ट इन इंग्लैण्ड'  
(जार्ज एलेन एण्ड अनविन लिमि० लन्दन १९३८)

लो सर० एस०—'द गर्वमेन्ट ग्राफ इंग्लैण्ड'  
(अरनेस्ट वेन लिमि० लन्दन, १९३५)

मैकार्दवर ग्रा० एम०—'द माडर्न स्टेट'  
(आक्सफोर्ड प्रेस, लन्दन, १९२६)

मे सर० टी० ड०—'ए० ट्रीटोज ग्राफ दि ला, प्रिविलेज, प्रोसिडिङ्ग एण्ड युजेज  
ग्राफ पालियामेन्ट'  
(बटरवर्थ लन्दन, १२वा सस्करण)

मिल जे० एस०—'ग्रान रिपजेन्टेटिव्ह गर्वमेन्ट'  
(लागमेन्स ग्रीन एण्ड को० लन्दन, १९६१)

मिल जे० एस०—'ग्रान सिवटी'  
(वेसिल ब्लेक्वेल, आक्सफोर्ड, १९४८)

कार्नेनिक बी० बी०—'फौर्य जनरल इलेक्शन प्रोब्लेम्स एण्ड पोलिसीज'  
(लालवानी पब्लिशिंग हाउस, १९६७)

मोरिस जोन्स डब्ल्यू० एच०—'पालियामेन्ट इन इण्डिया'  
लागमेन्स ग्रीन एण्ड को० लन्दन १९५७)



दायसी ।	म्यूर थार०—'हाऊ ब्रिटेन इज गवर्नड' (लन्दन, १९३८)
फाईनर	मुशी के० एम०—'दि प्रेसिडेण्ट ग्रण्डर दि इण्डियन कान्स्टीट्यूशन' (भारतीय विद्या भवन, बम्बई, १९६३)
गाडगिल	नरसिंह चार के० टी०—'दि क्वीन्टइसेन्स आफ नेहरू' (जार्ज एलेन एण्ड अनविन, लिमि० लन्दन, न्यूमेन सिगमण्ड—'माईन पोलिटिकल, पार्टीज' (युनिवर्सिटी आफ सिक्कागो, प्रेस, १९५६)
गजेन्द्रग	पातधर एन० डी०—'दि इण्डियन पोलिटिकल सिस्टम' (जार्ज एलेन एण्ड अनविन, लन्दन, १९६१)
गार्नर व	पापली एम० बी०—'इण्डियाज कान्स्टीट्यूशन' (एशिया पब्लिशिंग हाउस, बम्बई, १९६२)
गेटेल अ	राय के० बी०—'पालियामेन्ट्री डेमोक्रेसी आफ इण्डिया' (दि वर्ल्ड प्रेस, कलकत्ता, १९६०)
ग्लेडहिल	सम्मानम के०—'ट्रान्सीशन इन इण्डिया' (एशिया पब्लिशिंग हाउस, बम्बई, १९६४)
ग्रीव्स ए	शर्मा एम० पी०—'पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन थ्योरी एण्ड प्रैक्टिस' (किताब महल अलाहाबाद, १९६०)
गुप्ता ए	एम० पी० शर्मा—'दि गवर्मेण्ट आफ इण्डियन रिपब्लिक' (किताब महल, अलाहाबाद, १९६१)
हाल्लपा	शर्मा एस० थार०—'दि सुप्रिम कोर्ट इन दि इण्डियन कान्स्टीट्यूशन' (राजपाल एण्ड स०स, देहली, १९५९)
हस्तभन	थीनिवासम एन०—'डेमोक्रेटिक गवर्मेण्ट इन इण्डिया' (द वर्ल्ड प्रेस लिमि० कलकत्ता, १९५४)
हिदायत	स्टेवर्ट एम०—'ब्रिटिश एप्रोच टू पालिटिकल एनेलीसिस' (जार्ज एलेन एंड अनविन लिमि० लन्दन, १९३८)
जेना ब	सूरी एस०—१९६२ इलेक्शनस ए पोलिटिकल एनेलीसिस' मुधा पब्लिकेशनस, न्यू देहली, १९६२)
जंनिग	टोपे टी० के०—'दि कान्स्टीट्यूशन आफ इण्डिया' (पापुलर प्रकाशन, बम्बई, १९६३)
जंनिग	व्हियर के० सी०—'फेडरल गवर्मेण्ट' (माक्सफोर्ड युनिवर्सिटी प्रेस, लन्दन, १९५६)
जंनिग	



## संदर्भ ग्रन्थिलेख तथा मूल स्रोत

ग्रान् इण्डिया रिपोर्टर ।

बान्स्टीट्यूण्ट ग्रमेन्ली डिप्रेट्म १९४६-४९ ।

ड्राफ्ट बान्स्टीट्यूण्ट आफ इण्डिया

इलेक्शन कमीशनस रिपोर्ट ग्रान दि फर्स्ट जनरल इलेक्शन इन इण्डिया, जि० १-२  
(१९५१-१९५२ न्यू देहली, १९५५)

ट्रस्टीमेन्ट कमेटी (सेन्ट्रल) रिपोर्ट न० २ (१९५०-५१)

ट्रस्टीमेन्ट कमेटी (सेन्ट्रल) रिपोर्ट न० ६, (१९५३-५४)

ट्रस्टीमेन्ट कमेटी (सेन्ट्रल) रिपोर्ट न० २० (१९५७-५९)

इण्डियन इलेक्शन कमीशन, रिपोर्ट ग्रान द सेकेण्ड जनरल इलेक्शन इन इण्डिया  
इन १९५७-५८ देहली

नेहरूज स्पीचेज, १९५६-१९५७, जिल्द-३,

(द पब्लिकेशन डिबिजन मिनिस्ट्री आफ इन्फारमेशन एण्ड  
ब्राडकास्टिंग गवर्मेन्ट आफ इण्डिया १९५८)

सेन्ड फाइन इयर प्लान—ड्राफ्ट आउट लाइन, फरवरी, १९५६

मुप्रिम कोर्ट रिपोर्ट्स

दि बान्स्टीट्यूण्ट आफ इण्डिया १९६३

दि इण्डियन प्रोविजनल पार्लियामेण्ट डिबेट्स १९५०-१९५२

इण्डिया वोट्स—ए सोर्स बुक ग्रान इण्डियन इलेक्शनस,  
(सम्पादित—ग्रार चन्दीदास)

डब्ल्यू मोर हाउस, बलार्क एण्ड ग्रार फ्रान्सेरा पाप्लर प्रकाशन बम्बई १९६८

## सन्दर्भ पत्रिकाएँ तथा समाचार पत्र

एन्सो, ग्रम सो०—मिनिस्ट्रीयल रिसर्चग्रामिनिटीज

दि इण्डियन रिव्यू, जनवरी, १९६०

वेनर्जो डी० एन०—'पोजिशन ग्रफ द प्रेसिडेण्ट ग्रफ इंडिया'

(माहर्न रिव्यू दिग्म० १९५०)

चौधरी पी० सी०—'इथिगस एण्ड इलोस्टोरल उेमोत्रेसी'

(दुन सेमानार न० ३० फरवरी १९५९)



दायसी ।

जेना के० सी०—‘पोलिटिकल ग्रोव्थ इन इण्डिया’

(दि इण्डियन रिव्यू नवम्बर १९५६)

फाईनर

मसानी एम० एल०—‘पार्टी पोलिटिक्स इन इण्डिया’

(दि वाइटल स्वीचेज एण्ड डायग्नोसिस आफ दि डे० जिल्ड-२ ११)

गाडगिल

न० १८ जुलाई, १५, १९६२)

रेड्डी एम० के०—‘पोलिटिकल पार्टीज इन इण्डिया’

(दि इण्डियन रिव्यू नवम्बर १९६४)

गजेन्द्रग

रोस जे० थार०—‘इण्डियाज १९५७ इलेक्शन-फार इस्टर्न सर्वे, २६, मई १९५७।

गार्नर वे

सक्सेना के० सी०—‘विदर इण्डियन डेमोक्रेसी सोशियलिस्ट काप्रेसमें’

(जिल्ड ७ मार्च २५, १९६८)

गेटेल ग्र

सन्नू पी० एन०—‘इन दि जरनल आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन’

(अक्टूबर, १९४८)

गोडहि

सोमजी ए० एच०—‘मोटीवेशन एण्ड प्रोपेगण्डा’

(सिमोनार नं० ३०, फर० १९६२)

ग्रीव्स ए

बर्मा के०—‘मनी एण्ड वोट्स’

(सिमोनार नं० ३२ फरवरी, १९६२)

गुप्ता ए

• • •

हस्तिया

हस्सूमन

हिदायत

जेना बं

जैनिज

जैनिज

जैनिज



**DUE DATE SLIP****GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj )

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER'S No.	DUE DATE	SIGNATURE